



UNIVERSITÀ DI PISA
Facoltà di Lettere e Filosofia

Corso di Laurea Specialistica in Sistemi e Progetti di Comunicazione

Open Data e amministrazioni pubbliche

Un'indagine sul territorio toscano

CANDIDATA
Marta Del Carlo

RELATORE
Prof.ssa Roberta Bracciale

CORRELATORE
Dott.ssa Francesca Di Donato

Anno Accademico 2011/2012

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
Capitolo primo. Gli <i>Open Data</i>	6
1.1. L'apertura dell'informazione.....	6
1.2. Movimento per il diritto di accesso all'informazione.....	11
1.3. Open Government Data.....	14
1.4. <i>Open Data</i> : definizioni tecniche e statuto giuridico.....	21
1.5. Ma perché “ <i>open</i> ”? Il carattere aperto della rete.....	26
1.5.1. IL SOFTWARE LIBERO E L' <i>OPEN SOURCE</i>	29
Capitolo secondo. Il concetto di <i>open data</i> e i suoi effetti sulla società.....	36
2.1. Dall' <i>e-Democracy</i> all' <i>e-Government</i>	36
2.1.1. IL PROGETTO <i>eEUROPE</i> PIÙ DAVICINO.....	45
2.2. Verso l' <i>Open Government</i>	55
2.3. Il percorso dell'Italia.....	63
Capitolo terzo. Gli <i>Open Data</i> in Italia: il caso toscano.....	76
3.1. Gli <i>Open Data</i> nel panorama italiano.....	76
3.2. Gli <i>Open Data</i> nel territorio toscano.....	91
3.2.1. <i>OPEN DATA</i> REGIONE TOSCANA.....	92
3.3. Un'indagine sul campo: le interviste.....	97
3.4. L'esperienza con il Comune di Carrara.....	104
RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	117
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	120

INTRODUZIONE

L'evoluzione del diritto all'informazione è stata la preconditione fondamentale dell'emergere di nuovi diritti di cittadinanza. Tale processo ha portato a richiedere una sempre maggior trasparenza agli amministratori della cosa pubblica. In particolare, con la crisi delle istituzioni pubbliche e con la crescente disaffezione dei cittadini alla vita politica, una maggiore apertura delle strutture amministrative è stata vista da più parti come un processo salvifico e risanatore. Questo perché un'amministrazione aperta è un'amministrazione che si rende trasparente agli occhi del cittadino e la trasparenza implica un'assunzione di responsabilità sul proprio operato dalla quale deriva una maggiore efficienza nella gestione. Negli ultimi dieci anni le istanze verso l'apertura delle informazioni del settore pubblico (*Public Sector Information* – PSI) hanno ricevuto un notevole impulso che ha portato a pretendere dalle istituzioni un rilascio sempre più *proattivo*. Ciò significa che sono le istituzioni *in primis* a doversi preoccupare di fornire le informazioni ai cittadini e a dover *rendere conto* di quello che viene fatto e perché.

Nel primo capitolo di questo lavoro vengono analizzate le origini delle rivendicazioni in merito all'apertura della PSI. Alla base di questo tipo di apertura si trovano infatti due movimenti nati dal basso: il primo è il movimento che promuove specificatamente il diritto all'informazione, il secondo è il movimento Open Government Data (OGD). Vengono affrontate le differenze principali tra le due iniziative che però negli ultimi anni convergono sempre di più verso un'unica visione, la quale ha portato la discussione intorno al diritto di accesso alla PSI al centro dell'agenda politica. Inoltre, sempre nel primo capitolo, si parla di accesso ai dati. Con il termine "dati" si intendono le singole parti di informazioni, siano queste immagini, numeri, mappe, audio etc. che possono essere identificati grazie a una serie di caratteristiche. Questi dati, secondo le rivendicazioni portate avanti dal movimento OGD, per poter essere realmente accessibili devono poter essere liberamente copiati, condivisi e manipolati. Da qui nasce la definizione di *Open Data* che si trova appunto al centro dell'analisi di questo lavoro. L'importanza del rilascio di una simile tipologia di dati viene confermata non solo in ambito politico, al fine di ottenere una maggiore trasparenza in seno alla gestione della cosa pubblica, ma anche per il potenziale valore economico che l'apertura dei dati può portare con sé. Ciò che dà un valore reale

alle singole parti di informazioni è ciò che si sviluppa a partire da esse e grazie al fatto che sono disponibili.

Le rivendicazioni in merito all'accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni in formato *Open Data* sono state rese possibili anche dalla sempre maggiore diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICTs) le quali permettono oggi di immagazzinare una mole enorme di dati in formato digitale. A Internet e al Web viene riconosciuta la capacità di consentire potenzialmente una totale simmetria informativa. Questo spiega come la rete non venga considerata come un semplice strumento di comunicazione ma, al contrario, il rapporto che si è instaurato tra le ICTs e la politica ha portato a ripensare e reinventare i concetti e gli strumenti, tanto di governo, quanto di democrazia. Nel corso del secondo capitolo vengono infatti affrontati i temi della *e-Democracy* e dell'*e-Government* sempre con lo scopo di evidenziare il percorso che ha portato a parlare di *Open Data*. Tale percorso ha condotto, *in primis*, con la politica inaugurata da Barack Obama nel 2008, a delineare una nuova modalità di amministrazione: l'*Open Government*. È proprio Obama che introduce l'espressione *Government as a Platform* per indicare iniziative orientate a un maggior coinvolgimento dei cittadini nell'amministrazione e nella gestione della cosa pubblica. Il delinearsi di questo nuovo modello risulta importante in quanto l'impatto dell'*Open Government* sull'architettura delle amministrazioni è stato fondamentale. Dopo aver ripercorso la linea tracciata dall'amministrazione Obama, l'attenzione viene spostata in ambito europeo. Anche nel vecchio continente l'importanza delle nuove tecnologie nel creare uno spazio comune di informazione ha portato a orientare le politiche degli stati membri verso un'apertura intesa nel senso più ampio del termine. Fondamentali sono le iniziative *eEurope* che culminano con gli obiettivi posti nel piano d'azione *Europa 2020*.

Dopo aver analizzato i risvolti dell'apertura (in tutte le sue declinazioni: sociale, politica, tecnologica e giuridica) che hanno portato a proporre il modello *Open Data*, con uno sguardo particolare all'ambito europeo, l'attenzione è stata rivolta al nostro paese allo scopo di evidenziarne la situazione attuale. Nel terzo capitolo l'ambito di analisi viene infatti ristretto all'Italia mettendo in risalto come in questo paese le iniziative *faro* siano state quelle nate dal basso e come sia difficile individuare a tutt'oggi una politica che delinei un percorso uniforme da seguire. Il campo è stato poi ristretto alla sola Regione Toscana, in merito alla creazione del portale OD regionale, dati.toscana.it. A tal proposito sono state

effettuate due interviste: la prima all'azienda alla quale è stata commissionata la realizzazione del portale, la seconda a Walter Volpi, funzionario della Regione Toscana, il quale ha seguito da vicino il progetto essendo uno dei principali promotori dell'iniziativa. Unendo le esigenze emerse dalle due interviste, è stata effettuata una ricerca sul campo in merito alla conoscenza del tema *Open Data* in un comune toscano con lo scopo di valutare la volontà e la fattibilità della messa in atto di un processo di apertura (finalizzato in ultima istanza al rilascio di dati). In quest'ottica è stata effettuata una terza intervista all'Assessore all'innovazione tecnologica del Comune di Carrara. È stato poi analizzato a fondo il sito dell'ente allo scopo di individuare il potenziale informativo eventualmente rilasciabile. Infine, è stata elaborata una proposta concreta di percorso di apertura e di avvicinamento agli *Open Data*.

CAPITOLO PRIMO

Gli *Open Data*

1.1. *L'apertura dell'informazione*

La storia di quelle che oggi sono ormai democrazie affermate mostra che il concetto di apertura, inteso nella sua accezione più ampia, si è spesso accompagnato all'estensione di alcuni diritti di libertà a un numero sempre maggiore di fasce sociali. In particolare, con l'evoluzione della libertà di stampa prima, e con l'affermarsi del diritto di informazione nei vari statuti e carte costituzionali poi, si è sviluppata una discussione attorno alla dicotomia chiusura/apertura che è poi esplosa negli ultimi anni e, come si vedrà in seguito, ha pervaso ogni aspetto della vita pubblica.

In riferimento al tema in questione, la presenza di un dibattito pubblico e di movimenti, politici e di pensiero, per il diritto all'informazione è un fatto che ormai, almeno nel mondo occidentale, viene dato per assodato. Infatti, le tre accezioni di diritto a informare, a informarsi e a essere informati risalgono all'Illuminismo. Soprattutto in ambito europeo, la riflessione illuminista si lega indissolubilmente a quella sulla libertà di stampa, e il legame tra esercizio pubblico della libertà di espressione e libertà politica è stretto. L'evoluzione del diritto all'informazione, sempre nelle tre accezioni sopra descritte, è la precondizione fondamentale dell'emergere di nuovi diritti di cittadinanza, intesi in un'ottica di partecipazione consapevole e informata ai processi decisionali pubblici. È da questo assunto che si può iniziare a parlare di *apertura*. Al giorno d'oggi quando usiamo questa parola il riferimento va all'azione di un'istituzione o di un'autorità che appunto *si apre* al pubblico, rendendo visibile ciò che prima non lo era. In questa sede, l'interesse va soprattutto all'apertura delle istituzioni pubbliche e oggi un'amministrazione che si apre, è un'amministrazione che si rende visibile, che dice quello che fa, il modo in cui opera e i risultati che raggiunge. La visibilità all'esterno comporta l'assunzione di responsabilità del proprio operato e la possibilità di essere giudicati dai propri utenti, cioè i cittadini (FACCIOLI 2007, 63). È importante sottolineare il passaggio logico e le ragioni che portano a parlare di apertura: le istituzioni pubbliche e politiche agiscono grazie a una delega accordata loro dai cittadini mediante il voto e agiscono quindi per conto e come espressione

della collettività, pertanto qualsiasi progetto pubblico e/o politico dovrebbe essere il più aperto possibile alla conoscenza e al giudizio di tutti. Questo può essere fatto concretamente rendendo l'azione delle istituzioni più accessibile e verificabile da parte di chiunque. Esistono due possibilità in materia di accesso all'informazione pubblica (Public Sector Information, PSI), la prima avviene quando un qualunque soggetto si rivolge a un ufficio e chiede e ottiene le informazioni che sta cercando. In questo caso si ha quella che Darbshire chiama *reactive disclosure*, ovvero la divulgazione di alcune informazioni, e quindi maggiore trasparenza come risposta a una richiesta esplicita. La seconda possibilità avviene quando le informazioni vengono rese pubbliche (nel senso di più accessibili perché pubbliche, di fatto, lo sono già) su iniziativa delle amministrazioni; questa viene chiamata, sempre da Darbshire, *proactive disclosure* e ha come risultato una trasparenza, appunto, proattiva. Questo tipo di trasparenza può essere ottenuta tramite pubblicazioni istituzionali, gazzette ufficiali, documenti pubblicamente accessibili, radio, tv e oggi soprattutto grazie a Internet. Il riconoscimento della differenza tra i due tipi di trasparenza, ma soprattutto dei numerosi vantaggi e delle ricadute positive della seconda, è oggi fondamentale per le amministrazioni in quanto una trasparenza proattiva assicura una maggiore circolazione delle informazioni, la quale innesci un circolo virtuoso a tutti i livelli. Ad esempio, con una maggiore trasparenza le pubbliche amministrazioni sono portate a migliorare l'efficienza complessiva della gestione, mentre l'apertura e la pubblicazione di dati, documenti e iniziative permette ai cittadini di essere più consapevoli dei servizi che hanno a disposizione, ma anche, e soprattutto, di essere più informati sull'azione di governo per poter intervenire nei processi decisionali. Inoltre, proprio in virtù dell'asimmetria che vige tra Pubblica Amministrazione e cittadini, una trasparenza proattiva risulta estremamente utile a rispondere all'esigenza di *accountability* presente nelle società odierne. Senza entrare nelle problematiche relative alla definizione di questo concetto si può affermare che esistono almeno due accezioni o componenti fondamentali: da un lato, il dovere di dar conto al cittadino, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati in relazione all'entità delle risorse stesse ed in linea con le missioni istituzionali; dall'altro, l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna alle aziende (in questo caso le Pubbliche Amministrazioni) e alle reti di aziende relativamente all'impiego di tali risorse e alla produzione dei risultati. Si potrebbe riassumere che l'*accountability* è costituita da quell'insieme di azioni che svolgo-

no la funzione sociale di “dar conto” (*giving accounts*) da parte di un individuo o organizzazione a un altro/a e l'insieme di queste azioni responsabilizza gli attori in gioco che dovranno rispondere (rendere conto) del proprio operato.

Sempre Darbshire, nel suo *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities* (2010, 9), individua quattro forze principali alla base dello sviluppo della trasparenza proattiva da parte delle istituzioni. La prima è quella che l'autrice definisce *regola della legge* ed è data dal bisogno delle amministrazioni di informare i cittadini sulle leggi e le decisioni, e dal diritto di questi ultimi di essere informati. Come spiega l'autrice:

Da una prospettiva di diritti umani, una legge deve essere pubblicata in un modo che faciliti la pubblica conoscenza: il principio che "l'ignoranza della legge non è una scusante" rende anche responsabile il governo della diffusione della legge stessa. (DARBISHIRE 2010, 10)

È intuitivo pensare che se uno Stato vuol far rispettare una legge come prima cosa debba renderla nota ai cittadini, questa prima spinta si trova all'origine della trasparenza proattiva e quindi dell'apertura.

Una seconda è quella relativa all'*accountability*, ovvero al dover rendere conto e alla responsabilità. Questo significa che la richiesta di informazioni permette di tenere i governi nella condizione di dover sempre rispondere del loro operato. Storicamente, fatte salve alcune eccezioni come la Svezia che vantano una lunga tradizione in fatto di apertura, è sempre esistita la contrapposizione tra una richiesta di trasparenza e integrità rispetto a un modello burocratico basato piuttosto sulla discrezione e la segretezza; questa richiesta risulta di particolare importanza perché rendere pubbliche tutta una serie di informazioni come ad esempio quelle finanziarie, permette un maggior controllo sugli attori pubblici contrastando la corruzione. La centralità del diritto all'accesso alle informazioni governative viene sottolineata nell'aprile del 2009 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che afferma che l'accesso alle informazioni è essenziale affinché la società civile svolga il suo ruolo di "cane da guardia" (*watchdog*) e che gli stati hanno l'obbligo di rimuovere le barriere che lo impediscono.

Una terza forza che ha facilitato l'affermarsi della trasparenza proattiva può essere identificata nell'evoluzione della partecipazione pubblica ai processi decisionali. Questa, infatti, se presente, può far emergere i punti di vista e i bisogni effettivi della società che spesso sono difficili da individuare. Affinché i cittadini partecipino attivamente alla vita pubblica da una parte è necessario che siano al corrente delle attività decisionali che lo Stato intraprende (e questo è possibile grazie alle informazioni messe in circolazione dai mezzi di informazione); dall'altra che siano presenti gli strumenti e i meccanismi necessari per l'esistenza di un dialogo costruttivo fra Stato e cittadini. Nei paesi dove è presente un alto livello di penetrazione di Internet, per esempio, creare la possibilità di svolgere consultazioni online permette di abbassare notevolmente le barriere alla partecipazione (esempi recenti sono quelli della Comunità Europea – www.ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm). Anche in questo caso il ruolo della trasparenza nel facilitare la partecipazione è confermato in materia di diritti umani. Negli Stati Uniti i Capi di Stato dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) ha dichiarato nel 2004 che «l'accesso alle informazioni detenute dallo Stato [...] è una condizione indispensabile per la partecipazione dei cittadini e promuove un rispetto effettivo dei diritti umani» (cit. in DARBISHIRE 2010, 13). Si può affermare quindi che il diritto alla partecipazione è direttamente collegato al diritto di accesso alle informazioni e viceversa.

Infine, un quarto elemento è rintracciabile nella necessità che il pubblico sia a conoscenza della possibilità di accedere ai servizi. Nell'ultimo decennio questo aspetto ha ricevuto un notevole impulso grazie alle ICTs (Information and Communication Technology) che hanno permesso di semplificare notevolmente le lente procedure burocratiche precedenti attraverso un semplice clic del mouse. Questo cambiamento rientra in quello che oggi viene definito *e-Government* ovvero il processo di digitalizzazione dell'intero apparato statale che permette non solo, come appena visto, di trattare la documentazione e di gestire le procedure attraverso i sistemi informatici, ma anche, e forse soprattutto, di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini e imprese) sia servizi più rapidi, sia nuovi servizi.

Fin qui si è visto quindi come si declinano le quattro principali spinte alla base della trasparenza proattiva – la regola della legge, la responsabilità, la partecipazione e l'accesso ai servizi – e appare evidente come tutte possano essere collegate alla discussione

sull'apertura dell'informazione in possesso degli enti pubblici. Negli ultimi anni il dibattito è stato portato avanti grazie allo sviluppo e alla diffusione di due movimenti nati dal basso volti proprio a promuovere questa apertura. Il primo è il movimento che si batte specificamente per il diritto all'informazione, il secondo è il cosiddetto movimento Open Government Data. Come spiega chiaramente Di Donato:

[...] entrambi i movimenti sono localmente radicati, si muovono cioè a partire da istanze locali, ma allo stesso tempo sono rivolti verso un impatto globale e agiscono su scala mondiale. Entrambi ritengono che il pubblico – i cittadini e, in generale, l'opinione pubblica – abbiano il diritto di conoscere le azioni e gli atti dei governi, rivendicando un diritto alla trasparenza e al controllo, e affermano la necessità di accrescere e migliorare la partecipazione dal basso ai processi di governo. Entrambi, infine, sostengono che l'accesso all'informazione prodotta dagli enti pubblici non può che aiutare a farne emergere il potenziale valore sociale e economico. (DI DONATO 2010, 32)

Sono presenti quindi significative sovrapposizioni tra gli obiettivi dei due movimenti ma, come si vedrà in seguito, esistono delle differenze soprattutto per quanto riguarda gli approcci e le strategie impiegate da ciascuno di essi.

Prima di approfondire l'analisi dei singoli movimenti, è utile evidenziare due tra le principali differenze dei diversi approcci anche se, va precisato, queste nel corso degli anni si stanno attenuando per far convergere i due movimenti all'interno di un'unica visione. Innanzitutto, il movimento per il diritto di accesso all'informazione pone l'enfasi sull'obbligo per gli enti pubblici di rispondere alle richieste di informazioni, quindi si tratta di un accesso sia qualitativo che quantitativo all'informazione (generalmente documenti); il movimento Open Government Data enfatizza invece un rilascio proattivo di ampie quantità di dati immagazzinati nei database dei governi in formati e condizioni che ne permettano il riuso e si concentra sulle questioni tecniche e legali che li rendono tali. La seconda differenza tra i due movimenti è relativa invece alla diversa composizione della società civile di provenienza. Gli attivisti del primo movimento hanno una particolare sensibilità per i diritti umani e per i processi di democratizzazione, mentre per quanto riguarda gli attivisti del secondo, spesso partono da istanze più tecniche e mirano a utilizzare le nuove tecnologie per accedere, elaborare, condividere e presentare i dati in possesso degli enti pubblici. Molti di questi attivisti infatti, hanno le competenze tecniche per co-

struire soluzioni tecnologiche che permettano ai cittadini di accedere e di utilizzare l'informazione in modi nuovi e innovativi (AIE-OKF 2011, 8).

1.2. Movimento per il diritto di accesso all'informazione

Approfondendo l'analisi dei due movimenti in questione in maniera separata, si nota come il primo rivendichi il diritto all'informazione come parte integrante dei diritti umani mobilitandosi allo scopo di modificare e migliorare la legislazione vigente sia attraverso la partecipazione attiva alla definizione e applicazione di leggi in materia, sia tramite varie iniziative parallele. Le origini di questo movimento possono essere individuate principalmente negli Stati Uniti in gruppi di cittadini e organizzazioni *grassroot* che si appellano al *Freedom of Information Act* (FOIA), una legge sulla libertà di informazione emanata nel luglio del 1966 che impone alle amministrazioni pubbliche una serie di regole per permettere a chiunque di sapere come opera il Governo federale, prevedendo la possibilità di accedere totalmente o parzialmente ai documenti classificati, sia reattivamente cioè su richiesta degli interessati, che proattivamente, ovvero su iniziativa degli stessi enti pubblici. I sostenitori di questo primo movimento collegano il diritto di accesso all'informazione a quello della libertà di espressione, in modo particolare all'articolo 19 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, e al diritto della libertà di stampa sancito per la prima volta dalla Costituzione svedese nel 1766. Il FOIA, e le successive leggi in materia, aprendo l'accesso a giornalisti e studiosi agli archivi di Stato statunitensi e a molti documenti riservati, è un punto cruciale per la trasparenza della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino, per il diritto di cronaca e per la libertà di stampa dei giornalisti. Nel 1989 alla caduta del muro di Berlino esistevano nel mondo solamente dodici leggi per il diritto/accesso all'informazione mentre all'inizio del 2012 sono più di novanta sparse in tutto il mondo. La tabella 1 mostra una cronologia dell'adozione di leggi sull'accesso all'informazione nel mondo.

Tabella 1. *L'adozione di leggi sull'accesso all'informazione nel mondo*

Anno	Paesi
1766 - 1950	Svezia (1766)
1951 - 1980	Finlandia (1951), Stati Uniti (1966), Danimarca (1970), Norvegia (1970), Francia e Olanda (1978).
1981 - 1990	Australia, Canada e Nuova Zelanda (1982), Colombia (1985), Grecia (1986), Austria (1987), Italia (1990)
1991 - 2000	Ungheria e Ucraina (1992), Portogallo (1993), Belgio e Belize (1994), Islanda, Lituania e Corea del Sud (1996), Irlanda, Thailandia e Israele (1997), Lettonia (1998), Albania, Repubblica Ceca, Georgia, Giappone, Principato del Liechtenstein e Trinidad & Tobago (1999), Bulgaria, Estonia, Moldavia, Slovacchia, Sud Africa e Regno Unito (2000).
2001 - 2010	Bosnia Herzegovina, Polonia e Romania (2001), Jamaica, Angola, Messico, Pakistan, Panama, Perù, Uzbekistan, Tajikistan, Zimbabwe (2002), Armenia, Croazia, Kosovo, Slovenia, Turchia e St. Vincent & Grenadines (2003), Repubblica Dominicana, Ecuador, Serbia, Svizzera e Antigua & Barbuda (2004), Azerbaijan, Germania, India, Montenegro, Taiwan e Uganda (2005), Honduras e Macedonia (2006), Giordania, Kirgizstan, Nepal e Nicaragua (2007), Cina, Cile, Cook Islands e Uruguay (2008), Bangladesh (2009), Russia e Indonesia (2010).
2011 - oggi	Russia, Ucraina, El Salvador, Mongolia, Niger, Nigeria e Tunisia (2011), Brasile, Malta e Yemen (2012).

(fonte: www.right2inform.org, aggiornato a settembre 2012)

Tra le leggi più recenti ve ne sono alcune che contengono articoli espressamente dedicati all'apertura dei dati pubblici e vanno a delineare a livello internazionale una serie di standard che affermano l'obbligo della distribuzione proattiva dell'informazione pubblica. A livello internazionale è da segnalare la *Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali* proposta dal Consiglio d'Europa nel 2008 che è il primo strumento giuridico internazionale vincolante a riconoscere il diritto generale di accesso ai documenti pubblici detenuti dalle autorità. La convenzione afferma in maniera tanto chiara quanto semplice che:

La trasparenza delle autorità è uno degli elementi essenziali della buona governance e un indicatore che consente di verificare se una società è realmente democratica e pluralista, pronta a contrastare ogni forma di corruzione, in grado di criticare chi la governa e aperta alla partecipazione informata dei cittadini e all'esame delle questioni di pubblico interesse. Il diritto di accesso ai documenti ufficiali è altresì essenziale perché i cittadini possano esercitare la propria autonomia e i propri diritti umani fondamentali. Rafforza inoltre la legittimità delle autorità agli occhi della popolazione e la fiducia dei cittadini nei loro confronti. (CONSIGLIO D'EUROPA 2008)

Negli anni più recenti, grazie anche a atti internazionali di questo tipo, il movimento per il libero accesso alle informazioni, di cui fanno parte anche organizzazioni intergovernative, si è concentrato sul definire gli standard per la trasparenza in sei ambiti principali: ambiente, amministrazione pubblica, corruzione, istituzioni finanziarie internazionali, aiuto internazionale, giornalismo (DI DONATO 2009, 36-37). Sulla base di questi sei ambiti il movimento si appella ad alcuni elementi chiave:

1. il diritto si applica a tutti gli enti pubblici;
2. chiunque ha diritto di accedere alle informazioni;
3. questo diritto si applica a ogni informazione;
4. l'accesso deve necessariamente essere rapido, va quindi previsto un tempo massimo di attesa;
5. l'accesso deve essere gratuito o economico, ovvero se il rilascio di informazioni non può essere gratuito l'onere a carico del richiedente non deve superare il costo effettivo della produzione e dell'invio delle copie (questa indicazione è ribadita anche dalla Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali del Consiglio d'Europa);
6. esistono delle eccezioni al diritto di accesso che riguardano particolari interessi dello stato, dei privati come la *privacy* e i diritti umani.

In tempi ancora più recenti si è aggiunto un altro elemento riguardante la possibilità di ottenere l'accesso ai documenti in formati elettronici, aperti e *machine readable*, tali da

consentirne il riuso. È a queste rivendicazioni che si associa il secondo movimento accennato a inizio paragrafo, il movimento Open Government Data.

1.3. *Open Government Data*

Anche questo movimento, allo stesso modo del primo, parte dal basso, da istanze locali, ma al contempo è rivolto verso un impatto globale e agisce su scala mondiale. Il termine *Open Government Data* è relativamente recente e risale alla pubblicazione di una serie di principi da parte degli attivisti del movimento. A differenza del movimento per il diritto di accesso alle informazioni, i sostenitori del movimento Open Government Data (OGD) concentrano le loro rivendicazioni su una tipologia specifica di informazione: i dati. Seguendo l'analisi di Fioretti in *Open Data Open Society* del 2010 che riprende la descrizione di Peter Murray-Rust (uno tra i primi accademici a sostenere la necessità di coniugare l'accesso aperto alla ricerca scientifica e ai suoi dati con la filosofia e le tecnologie del Web semantico), con il termine "dati" si intendono le singole parti di informazioni siano queste immagini, numeri, mappe, audio etc. e possono essere identificati grazie a una serie di caratteristiche:

1. sono una descrizione diretta di fatti o sono strettamente collegati a fatti e quindi non soggetti a copyright o diritto d'autore;
2. sono riproducibili senza ambiguità quando i metodi usati per generarli sono conosciuti, per esempio una fotografia aerea perché due macchine fotografiche identiche faranno due foto identiche, al contrario del caso in cui due persone descrivano una stessa situazione;
3. sono parte di una informazione più ampia o di un sistema di conoscenze;
4. hanno (quasi) sempre molto più significato e valore se collegati tra loro in un contesto più ampio e se arricchiti di metadati (ovvero dei dati sui dati e non sui fatti);
5. presenti tutte le caratteristiche sopra descritte, possono essere espressi e archiviati in formati digitali e in questo modo processati da applicazioni software per costruire altri dati, trovare metadati e infine prendere decisioni.

Se questo è quello che effettivamente sono, i dati possono essere realmente *open* (aperti) solamente se possono essere liberamente copiati, condivisi, combinati con altri materiali o ripubblicati come parti di altri documenti (che consentano a loro volta di esplorarli, analizzarli e rappresentarli in vario modo), nonché trasformabili in altri formati. Una definizione completa di dati aperti può essere ottenuta dalla *Open Knowledge Definition* che fornisce appunto la definizione di "conoscenza aperta" e quindi, indirettamente, anche dei dati aperti:

1. Accesso: l'opera deve essere disponibile nella sua interezza ed a un costo di riproduzione ragionevole, preferibilmente tramite il download gratuito via Internet. L'opera deve inoltre essere disponibile in un formato comodo e modificabile.
2. Ridistribuzione: la licenza non deve imporre alcuna limitazione alla vendita o all'offerta gratuita dell'opera singolarmente considerata o come parte di un pacchetto composto da opere provenienti da fonti diverse. La licenza non deve richiedere alcuna "royalty" o altra forma di pagamento per tale vendita o distribuzione.
3. Riutilizzo: la licenza deve consentire la realizzazione di modifiche e di opere derivate e deve consentire la loro distribuzione agli stessi termini dell'opera originaria.
4. Assenza di restrizioni tecnologiche: l'opera deve essere fornita in un formato che non ponga ostacoli tecnologici allo svolgimento delle attività sopraelencate. Ciò può essere conseguito mediante la messa a disposizione dell'opera in un formato aperto, vale a dire un formato le cui specifiche siano pubblicamente e liberamente disponibili e che non imponga nessuna restrizione economica o di altro tipo al suo utilizzo.
5. Attribuzione: la licenza può richiedere di citare i vari contributori e creatori dell'opera come condizione per la ridistribuzione ed il riutilizzo di quest'ultima. Se imposta, questa condizione non deve essere onerosa. Per esempio, se viene richiesta la citazione, un elenco di coloro che devono essere citati deve accompagnare l'opera.
6. Integrità: la licenza può richiedere, come condizione perché l'opera venga distribuita in forma modificata, che l'opera derivata abbia un nome o un numero di versione diverso dall'opera originaria.
7. Nessuna discriminazione di persone o gruppi: la licenza non deve discriminare alcuna persona o gruppo di persone.
8. Nessuna discriminazione nei settori d'attività: la licenza non deve impedire a nessuno di utilizzare l'opera in un determinato settore d'attività. Per esempio, la licenza non

può impedire che l'opera sia utilizzata da un'azienda, o che venga utilizzata ai fini di ricerca genetica.

9. Distribuzione della licenza: i diritti relativi all'opera devono valere per tutte le persone a cui il programma viene ridistribuito senza che sia per loro necessario accettare o sottostare ad alcuna licenza aggiuntiva.

10. La licenza non deve essere specifica per un pacchetto: i diritti relativi all'opera non devono dipendere dal fatto che l'opera sia parte di un particolare pacchetto. Se l'opera viene estratta da quel pacchetto e usata o distribuita in conformità con i termini della licenza dell'opera, tutte le persone a cui il lavoro viene ridistribuito devono avere gli stessi diritti concessi in congiunzione con il pacchetto originario.

11. La licenza non deve limitare la distribuzione di altre opere: la licenza non deve imporre restrizioni su altre opere distribuite insieme all'opera licenziata. Per esempio, la licenza non deve insistere sul fatto che tutte le altre opere distribuite sullo stesso supporto siano aperte.

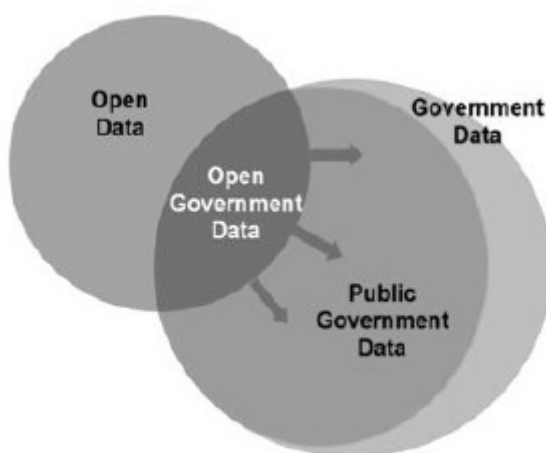
(OKFa)

Di questa definizione Di Donato propone una sintesi per i dati aperti focalizzando l'attenzione sulle caratteristiche fondamentali che li rendono tali. I dati per essere definiti aperti devono essere *disponibili* e *accessibili* in un formato usabile e modificabile; devono essere pubblicati a condizioni che ne permettano il *riuso* e la *redistribuzione* e la possibile combinazione; deve essere garantita la *partecipazione universale* in modo che chiunque possa essere in grado di farne uso; i dati devono inoltre essere *completi*, *disaggregati* e "*freschi*", ovvero aggiornati costantemente; infine i dati devono essere *grezzi*, distinguibili dai risultati prodotti a partire da essi e dalle procedure che li hanno generati (Di Donato 2009, 39). Nella pratica va aggiunta soltanto un'altra caratteristica derivante dalla tutela dei diritti della persona, nella fattispecie quello sulla *privacy*: possono essere aperti solamente i dati *non personali*, cioè i dati che non contengono informazioni sugli individui e nel caso in cui sia invece necessario renderli pubblici, tali dati devono essere resi facilmente anonimi.

Dopo aver spiegato cosa sono i dati aperti (*Open Data*) non resta che spiegare *Government*. Il movimento OGD si concentra su un tipo particolare di dati, appartenenti al *Public Sector Information* (PSI), ovvero i dati del settore pubblico. Oggi le varie branche della pubblica amministrazione hanno in comune la produzione di enormi quantità di dati, più o meno grezzi, in formato digitale. Siano questi il risultato diretto dell'attività

amministrativa (dati del catasto o meteorologici ad esempio), o una produzione collaterale dell'attività svolta (la mappa dei codici di avviamento postale o i tempi di percorrenza dei mezzi pubblici), rimane il fatto che viene prodotta una mole consistente di dati pubblici che sono tali anche nel senso che non si riferiscono a nessun singolo individuo e perciò, se resi accessibili, non hanno implicazioni per la *privacy*.

Figura 1. *Dati aperti e Open Government Data*



(fonte: DI DONATO 2010, 40)

Sul finire del 2007 trenta attivisti del movimento si riuniscono a Sebastopol in California, con la volontà di definire una serie di principi per contribuire a una sempre più ampia comprensione dell'importanza degli OGD in un sistema trasparente e democratico. Questa volontà si basa sulla consapevolezza del fatto che Internet è lo spazio pubblico del mondo moderno e che attraverso la rete i governi hanno l'opportunità di comprendere meglio i bisogni dei cittadini. Ad essi la rete offre possibilità di partecipazione prima inimmaginabili. In questo contesto l'informazione acquista valore aggiunto se viene condivisa e gli OGD con gli otto principi proposti, se adottati hanno il potenziale di rendere le amministrazioni più efficienti e trasparenti e di rispondere ai reali bisogni dei cittadini.

Principi Open Government Data

I dati della pubblica amministrazione devono essere considerati aperti se re-si pubblici in modalità conformi ai principi seguenti:

Completi. Tutti i dati pubblici sono resi disponibili. Sono dati pubblici i dati che non sono soggetti a valide limitazioni legate alla privacy, alla sicurezza o a privilegi.

Primari. I dati sono raccolti alla fonte, con il massimo livello di granularità, in forme non aggregate né modificate.

Tempestivi. I dati sono resi disponibili tempestivamente così che ne sia preservato il loro valore.

Accessibili. I dati sono disponibili per il più ampio numero di utenti e per il più ampio spettro di propositi.

Processabili dalle macchine. I dati sono sufficientemente strutturati in modo da permetterne il trattamento automatico.

Non discriminatori. I dati sono disponibili a tutti, senza che sia necessaria la registrazione.

Non proprietari. I dati sono disponibili in un formato su cui nessuno abbia un controllo esclusivo.

Liberi da licenze. I dati non sono soggetti a alcuna regolamentazione di copyright, brevetti, marchi o segreti industriali. Possono essere consentite restrizioni ragionevoli legate alla privacy, alla sicurezza o a privilegi.

La compatibilità deve essere aggiornabile (*reviewable*).

(DI DONATO 2010, 41)

L'adozione di questi principi nella produzione e gestione dei dati da parte delle amministrazioni, garantirebbe in primo luogo una maggiore trasparenza che incentiverebbe e faciliterebbe la partecipazione attiva dei cittadini. Inoltre una maggior circolazione delle informazioni limiterebbe notevolmente gli sprechi tipici delle organizzazioni complesse, permettendo di ottenere una maggiore efficienza nel funzionamento generale degli enti. Questi obiettivi sono di fatto direttamente collegabili a quelli relativi al movimento per il diritto di accesso all'informazione.

L'enorme mole di dati accumulata dalle amministrazioni potrebbe sembrare di per sé una ricchezza, ma i dati sono realmente utili solo quando sono grezzi, realmente aperti e collegati. Solo la presenza simultanea di questi tre attributi permette di ottenere il massimo vantaggio dalla PSI. Infatti, un altro aspetto cruciale su cui si concentra il movimento OGD è quello riguardante il potenziale valore economico derivante dell'apertura dei dati. I dati di per sé non hanno un valore intrinseco: un codice di avviamento postale, per esempio, preso singolarmente non ha una grande utilità. Il valore dei dati grezzi risiede

invece nelle possibilità del loro uso e riuso e per creare e sviluppare nuovi servizi intergrandoli tra loro, perché i dati ci sono già, pronti per essere sfruttati se resi accessibili nei modi appropriati. Non stupisce quindi trovare affermazioni come quella di David McCandless *Data is the new oil? No. Data is the new soil* (cit. in Fioretti 2010, 15): i dati non sono il nuovo petrolio, sono il nuovo suolo. Un'affermazione del genere sta a significare che i dati sono un punto di partenza, che quello che ha realmente valore è ciò che si riesce a creare a partire da essi e solo grazie alla loro disponibilità: le *decisioni* prese basandosi sui dati e, forse anche di più, sulle *connessioni* tra di essi. Oltre alle possibilità di riuso e combinazione quindi, il loro valore risiede anche nel potere di condizionare le decisioni e nelle conseguenze che ciò può produrre.

Quest'ultimo aspetto risulta fondamentale in ambito politico, dove i dati aperti fanno la differenza solo se si forma una massa critica di persone che li conosce e li utilizza per formarsi opinioni e partecipare alla vita pubblica.

Più i dati sono usati, più aumentano di valore poiché aumenta la quantità di *decisioni*, *beni*, *prodotti* e *servizi* preziosi basati su di essi. Il valore dei dati è insito nel valore di tutti questi prodotti, e è proporzionale alla crescita di quel valore se confrontato alla situazione in cui i dati non sarebbero stati disponibili (FIORETTI 2010).

Così come indicato da Fioretti, il valore economico derivante dall'apertura dei dati può essere identificato in due categorie distinte: la prima riguarda la ricaduta in termini di innovazione e sviluppo e viene definita "valore esterno"; la seconda fa riferimento invece a un "valore interno" perché ha effetti principalmente sulla pubblica amministrazione, in termini di risparmio e di maggiore efficienza. Il valore esterno deriva dal fatto che la disponibilità dei dati rende possibile alle imprese, soprattutto medie e piccole, sviluppare servizi a basso costo; possono quindi operare più facilmente e risparmiare in quanto non devono pagare per accedere alle informazioni di cui hanno bisogno o pagare più del necessario per la conversione dei dati. Inoltre, esistono delle ricadute positive anche per i cittadini che godono della creazione di nuovi posti di lavoro e di una potenziale riduzione delle tasse. Esistono ricerche che quantificano il valore effettivamente creato attraverso i dati e descrivono situazioni in cui l'apertura dei dati porta a risparmi e/o guadagni inaspettati, siano queste relative a singoli stati o a realtà internazionali come l'Europa. Per fare

un esempio in *Public Information wants to be free* (2005) James Boyle cita il *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information* del 2000 della Commissione europea che riporta un valore economico derivante dallo sfruttamento della PSI di 68 miliardi di fronte a un investimento per l'acquisizione della stessa informazione di meno di dieci milioni di euro. Sempre nello stesso articolo si trova un altro esempio riguardante gli Stati Uniti dove i dati sono considerati di pubblico dominio e si afferma che a fronte di un investimento di 19 miliardi di euro il ritorno stimato è stato di 750 miliardi di euro. Va precisato che il ritorno così basso per quanto riguarda l'Europa è da attribuirsi al fatto che questa ha leggi assai più restrittive in materia rispetto agli Stati Uniti.

Per quanto riguarda invece il valore interno, cioè un risparmio e una maggiore efficienza nella pubblica amministrazione che va anche a vantaggio dei cittadini, si può pensare ai soldi risparmiati per quei servizi che non solo non vengono tagliati, ma anzi vengono creati e distribuiti gratuitamente sfruttando l'apertura dei dati e le potenzialità della rete. Le tipologie di dati che possono essere aperti, e quindi definiti *Open Government Data*, sono molteplici e sono ad esempio i dati geografici, quelli sui trasporti, dati demografici, dati sul bilancio, sulle tasse, dati elettorali, ambientali e relativi all'inquinamento ecc. Nel 2011 la già citata Open Knowledge Foundation ha prodotto l'*Open Data Handbook* che è stato tradotto in italiano da volontari del movimento pochi mesi dopo. Questo manuale fornisce in maniera molto semplice una guida pratica su come avviare un processo per l'apertura dei dati. L'incipit del manuale rende bene l'idea del potenziale insito nelle varie tipologie di dati e come questo potenziale possa essere sfruttato per ottenere i servizi più disparati.

Conosci esattamente quanta parte delle tue tasse è destinata all'illuminazione stradale o alla ricerca contro il cancro? Qual è l'itinerario più breve, sicuro e panoramico per raggiungere in bici il tuo ufficio da casa tua? E cosa c'è nell'aria che respiri durante il tragitto? Dove troverai le migliori opportunità di lavoro nella tua regione, e il miglior rapporto alberi da frutta pro-capite? Quando puoi influenzare attivamente le decisioni sui temi che ti stanno più a cuore e con chi dovresti parlarne?

Le nuove tecnologie permettono di creare servizi per rispondere a queste domande automaticamente. Molti dei dati necessari a rispondere a queste questioni sono in effetti prodotti da organismi pubblici. Tuttavia spesso tali dati non sono disponibili nei formati che li rendono facili da manipolare. Questo manuale vuole proporre una via per estrarre

il potenziale dei dati ufficiali e di altre informazioni e rendere così possibili nuovi servizi, migliorare la vita dei cittadini e far funzionare più efficientemente governi e società (OKFb).

Il movimento OGD cerca appunto di sfruttare al meglio le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che rendono possibile utilizzare la mole di dati prodotta dalle amministrazioni al fine di costruire servizi a disposizione di tutti. Ovviamente il lavoro di questo movimento collegato a quello del diritto di accesso all'informazione non è semplice. Nonostante in teoria si possa ragionevolmente presupporre che movimenti del genere vengano accolti a braccia aperte dal mondo della politica, la realtà è più complessa. Alcune difficoltà dipendono fondamentalmente dalla mancata consapevolezza e dall'ignoranza a vari livelli degli amministratori, cosa che strumenti come *Open Data Manual* si prefiggono di tamponare. Come già detto all'inizio del capitolo tutti questi temi ruotano intorno a quello della trasparenza, e la trasparenza si ottiene *aprendosi*; è l'apertura, nella fattispecie di dati, ma più in generale delle amministrazioni in quanto organismi pubblici, che può innescare il cambiamento auspicato.

1.4. Open Data: definizioni tecniche e statuto giuridico

I principi del movimento OGD, insieme alle definizioni della OKF e a strumenti come l'*Open Data Manual* (a cui si sono aggiunti, per quanto riguarda l'Italia, il *Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione pubblica*, il *Vademecum*, *Che cos'è Open Data*) avanzano richieste e svolgono un'analisi in merito all'apertura anche da un punto di vista tecnologico. È necessario però considerare questo e un altro aspetto più nel dettaglio: quindi quello tecnico e quello giuridico. Il primo, riguarda anche il formato dei dati ovvero la convenzione che viene usata per leggerli, scriverli e interpretarli. Il secondo riguarda invece le leggi in materia.

Una ulteriore contrapposizione tra apertura/chiusura si trova a un livello più tecnico dove l'apertura coinvolge appunto il formato dei dati, ovvero la base digitale su cui sono memorizzate le informazioni. Il settimo punto dei principi Open Government Data parla di disponibilità in un formato su cui nessuno abbia un controllo esclusivo. Questo signifi-

ca che non devono esserci restrizioni tecnologiche legate all'utilizzo di standard proprietari, le cui specifiche sono cioè definite e gestite da un soggetto e quindi non sono liberamente accessibili. Si definisce formato aperto:

[...] una specifica pubblica per la descrizione e l'archiviazione di dati digitali solitamente gestita da un ente di standardizzazione non proprietario e libera da restrizioni legali per il suo utilizzo. Un formato aperto potrebbe essere implementato da un software proprietario, open source o da software libero, ciascuno con le proprie modalità di licenza. (Wikipedia: http://it.wikipedia.org/wiki/Formato_aperto)

L'apertura del formato è fondamentale affinché i dati siano *machine readable*, espressione con cui generalmente si allude la possibilità che siano processati da un computer. Per la comunità *Open Data* questo attributo ha una definizione più ristretta e si riferisce ai formati elettronici che permettono ai dati di essere elaborati automaticamente e trasferiti da un programma all'altro (AIE-OKF 2011, 24). Quindi, anche se i dati sono rilasciati in formato digitale e sono disponibili in rete, è fondamentale che abbiano un formato aperto. Esiste una scala di formati che si muove sul maggiore o minore grado di apertura; a una estremità troviamo i formati da cui non è possibile estrarre alcun tipo di dato, sia numerico che testuale, ad esempio i documenti PDF; all'altro estremo si trovano formati come il CSV che invece lo consentono. La tabella seguente sintetizza il grado di apertura dei formati più utilizzati.

Tabella 2. *L'apertura dei formati più diffusi*

Formato	<i>il testo può essere estratto?</i>	<i>è machine readable?</i>	<i>Specifiche disponibili?</i>	<i>formato aperto?</i>
Plain Text (.txt)	✓	✓	✓	✓
Comma Separated Value (.csv/.txt)	✓	✓	✓	✓
Hyper Text Markup Language (.html/.htm)	✓	✓	✓	✓
Extensible Markup Language (.xml)	✓	✓	✓	✓

Resource Description Framework (.rdf)	✓	✓	✓	✓
Open DocumentFormat (.odt, .ods)	✓	✗	✓	✓
Microsoft Word (.doc/.docx)	✓	✗	✓	✗
Microsoft Excel (.xls/.xlsx)	✓	✓	✓	✗
Portable Document Format (.pdf)	✗	✗	✓	✓
Image files (.jpg, .tif)	✗	✗	✓	✓

(AIE-OKF 2011, 29)

I formati di file aperti hanno il vantaggio di ridurre al minimo gli ostacoli per poi riutilizzare le informazioni in essi contenute, per questo è fondamentale che le amministrazioni oltre a rendere disponibili online più dati possibile, si impegnino a sviluppare le competenze necessarie per produrre dati che siano effettivamente aperti. L'utilizzo di formati proprietari, per i quali la specifica non è disponibile pubblicamente, crea dipendenza dal tipo di software che possono diventare obsoleti o che possono avere costi molto alti per alcuni cittadini (ma anche per le amministrazioni). A questo proposito è da segnalare la Direttiva Open Government promulgata dall'amministrazione Obama nel dicembre del 2009 che afferma che le agenzie dovrebbero pubblicare le informazioni on line in un formato aperto ovvero indipendente dalla piattaforma digitale su cui poggia, *machine readable* e disponibile al pubblico senza restrizioni riguardanti il riuso (ORSZAG 2009).

Oltre alla questione dei formati, è necessario considerare un altro aspetto cruciale che mostra nuovamente come i due movimenti si muovano in parallelo: quello delle leggi in materia. In un'ottica di apertura e di trasparenza sarebbe auspicabile che i dati fossero aperti tanto da un punto di vista legale quanto da quello tecnologico. Ma esistono alcune tipologie di dati che, per loro natura, non sono "apribili" sul piano tecnologico proprio perché esistono delle restrizioni legali. Queste tipologie sono principalmente tre: quella che comprende le informazioni riguardanti la sicurezza nazionale o la protezione della *privacy*; quella riguardante le informazioni o ai documenti protetti da *copyright*; infine quella relativa all'informazione distribuita a pagamento dalle amministrazioni. Se la sicurezza

nazionale e la *privacy* non sono argomenti da mettere in discussione lo è però quello della proprietà intellettuale. Se l'obiettivo è l'apertura e la trasparenza delle amministrazioni, l'uso e il riuso dei dati non deve avere restrizioni legali legate al *copyright*.

Le ricerche condotte da Access Info Europe e Open Knowledge Foundation (2011) rivelano un paesaggio complesso in cui, a seconda del paese, non tutte le informazioni detenute dagli enti pubblici sono soggette a restrizioni e vengono pensati appunto dei compromessi per facilitarne l'accesso e l'utilizzo. Nell'ampio spettro di soluzioni adottate per lo statuto giuridico della PSI, quelle a emergere sono principalmente tre:

- *Pubblico dominio o "Copyright free model"*. Esistono situazioni in cui il legislatore può decidere di liberare dal *copyright* alcune informazioni del settore pubblico. È quello che è avvenuto con il *Copyright Act* del 1976 degli Stati Uniti che ha creato la possibilità per chiunque di accedere all'informazione del governo federale (immagini satellitari, dati geospaziali, informazione scientifica ecc.). Va comunque precisato che questa legge non si applica ai singoli stati che avendo autonomia legislativa possono mantenere o addirittura rafforzare le restrizioni legate al *copyright*.
- *Modello misto*. In diversi paesi europei esistono leggi che fanno una distinzione all'interno della PSI tra le informazioni libere dal *copyright* e informazioni che invece rientrano nella protezione accordata da quest'ultimo. Di frequente i documenti amministrativi più importanti come le leggi, i decreti, le decisioni, e comunicati stampa etc., non sono soggetti a restrizioni, mentre lo sono altre informazioni come i dati geografici o scientifici. I paesi che hanno adottato questo tipo di soluzione includono l'Austria, il Belgio, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda, la Polonia, la Romania, la Slovenia, la Spagna e la Svezia.
- *Copyright ampio*. In alcuni paesi la maggior parte della PSI è soggetta a *copyright*. In questi casi i cittadini devono richiedere esplicitamente un permesso per utilizzare e riprodurre i contenuti, salvo i casi in cui le singole amministrazioni decidano di applicare ulteriori licenze che ne consentano l'uso. In genere questo modello è presente nei paesi del Commonwealth ovvero Australia, Canada, Cipro, Malta e ovviamente la Gran Bretagna.

L'adozione del primo modello, quello del pubblico dominio, è certamente la soluzione migliore per garantire la completa apertura dei dati e quindi una maggiore trasparenza delle amministrazioni. Esistono tuttavia altre soluzioni percorribili e una di queste è l'adozione di licenze che sono già previste in diverse leggi nazionali e grazie alle quali i diritti sull'informazione vengono ceduti, in tutto o in parte, al pubblico. Il movimento OGD fa leva su questo punto affinché vengano adottate licenze che rendano il più flessibile possibile l'accesso alla PSI e tali che l'informazione possa essere riusata in automatico, senza dover chiedere permessi. Un problema concreto che si trovano a affrontare gli enti pubblici è che generalmente i cittadini non hanno le competenze tecniche e giuridiche necessarie per un uso consapevole dei dati e molto spesso anche le amministrazioni non sono sufficientemente chiare nel dare indicazioni sul loro utilizzo. Le licenze più diffuse sono le *Creative Commons* (CC) e *Open Data Commons* che hanno iniziato a diffondersi a partire dal 2002 e che sono pensate infatti per essere comprensibili a tutti avendo termini e condizioni di utilizzo molto semplificati. È importante sottolineare che queste licenze, se adottate, permettono ai creatori – nel caso specifico le amministrazioni – di mantenere il diritto morale consentendo comunque a terzi di copiare, distribuire e utilizzare in vario modo le opere – nel caso specifico i dati – ; così facendo si soddisfano gli standard per l'apertura promossi da associazioni come la Open Knowledge Foundation.

Il dibattito in corso sugli *Open Data* e più in generale sulle possibilità e modalità di accesso alla PSI procede nonostante in molti paesi, fra cui l'Italia, permangano delle limitazioni e non vengano sfruttati strumenti come le licenze brevemente descritte sopra. Questo dibattito, come già affermato, fa leva sul fatto che gli enti pubblici sono semplici custodi di una mole di informazioni che di fatto è già “di tutti” dato che l'operato delle amministrazioni è possibile anche grazie alle tasse pagate dai cittadini. Si tratta di questioni che devono essere affrontate anche nel lungo termine con il fine di promuovere un governo pienamente aperto e responsabile (AIE-OKF 2011, 38). Per quanto riguarda invece un'ottica di breve termine, la necessità più impellente è quella di collegare la teoria alla pratica, perché anche se il dibattito in questione è stato portato all'attenzione di organi internazionali che hanno prodotto importanti leggi in materia di utilizzo della PSI, la difficoltà sta nel mettere in relazione, ad esempio, le direttive della Commissione Europea con strumenti concreti come le licenze CC a livello di piccoli enti.

A tal proposito è sicuramente da segnalare la Direttiva 2003/98EU del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha reso omogenee a livello europeo le condizioni per il riutilizzo della PSI. Tale direttiva fornisce un insieme minimo di regole per il riuso e ha due obiettivi principali: garantire l'accesso e la possibilità di utilizzo delle informazioni del settore pubblico e facilitare la creazione di prodotti e servizi basati su di essa. La ricezione di queste regole è stata più o meno completata nel 2010 per quanto permangano problematiche e ostacoli nella concreta attuazione dovuti alla complessità e alla frammentarietà delle legislazioni in materia nei vari stati membri.

1.5. *Ma perché “open”? Il carattere aperto della rete*

Movimenti come quello dell'*Open Data* avanzano richieste di trasparenza e apertura dei dati consapevoli delle enormi potenzialità che offrono in questo senso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Non solo, l'apertura dei dati, nei modi esposti nel precedente paragrafo, è possibile proprio grazie alle caratteristiche tecniche della rete e alla sua infrastruttura. Quindi il concetto di apertura non è una novità legata ai dati e alla PSI ma nasce da una cultura tecno-meritocratica che trova le sue radici negli ambienti accademici e scientifici ed è una caratteristica che ha sempre accompagnato lo sviluppo della rete. La spinta ad aprirsi e a condividere la conoscenza la si può ritrovare nella tradizione della ricerca scientifica condivisa, nell'eccellenza accademica, nella revisione dei pari, nell'apertura in tutte le scoperte della ricerca, nel riconoscimento di meriti e contributi individuali.

Già al tempo della creazione di Arpanet, la prima rete telematica del 1969 che comprendeva quattro elaboratori elettronici in altrettanti centri universitari, la spinta è stata la necessità di condividere le immense risorse di calcolo disponibili. Arpanet presentava alcune caratteristiche che possono essere ritrovate in Internet e che sono importanti ancora oggi per comprendere la natura della rete: la prima è l'architettura decentrata, senza un unico nodo centrale incaricato di smistare i dati fra tutti gli altri nodi; la seconda è la ridondanza, ovvero due punti qualsiasi della rete possono essere messi in comunicazione tra loro attraverso percorsi diversi grazie a un'innovativa tecnologia di scambio dei dati denominata «commutazione di pacchetto». Queste due caratteristiche danno forma al concetto

di «rete distribuita», concetto alla base di successivi dossier tecnici che oggi vengono citati come linee guida ispiratrici del carattere aperto e orizzontale di Internet (PACCAGNELLA 2010, 13). Successivamente, per risolvere i problemi di compatibilità, si afferma la capacità di collegare sistemi informatici diversi tra loro. Anche questo è un punto decisivo perché le modalità di sviluppo della suite di protocolli denominata Tcp/Ip (Transmission Control Protocol/Internet Protocol), sono un esempio emblematico di lavoro collaborativo che avviene tramite Internet. Inoltre il Tcp/Ip, lo *stack* (pila) di protocolli di Internet, è stato progettato con poche funzionalità massimamente inclusive. Questi protocolli si affermano come standard di fatto proprio perché aperti e liberi. Aperti, in quanto dotati di una flessibilità tale da permettere di essere implementati sui dispositivi più diversi. Liberi perché utilizzati da chiunque senza restrizioni, senza richieste economiche e senza vincoli nella destinazione d'uso (PACCAGNELLA 2010, 18). Queste di fatto non sono altro che le caratteristiche che oggi il movimento OGD chiede che abbiano le informazioni rilasciate dalle amministrazioni, che siano quindi in formati aperti e prive di restrizioni legali.

Anche grazie all'affermarsi di questi standard di fatto, Internet cresce in modo esponenziale e, come spiega Castells, il lasso di tempo che intercorre tra i processi di *learning by using* e *producing by using* viene accorciato, con il risultato che gli utenti si impegnano in processi di *learning by producing* attivando un circolo virtuoso tra la diffusione della tecnologia e il suo avanzamento. L'autore poi precisa meglio le ragioni che stanno alla base di questa crescita definendo tre condizioni necessarie che sono da ritrovarsi nell'architettura della connessione, che è aperta, decentrata, distribuita e multidirezionale; nei protocolli di comunicazione e nelle loro implementazioni che sono aperti, distribuiti e modificabili; infine le istituzioni di governo della rete sono costruite secondo i principi di apertura e cooperazione che sono incorporati in Internet (CASTELLS 2001, 38). Inoltre, è importante sottolineare che le caratteristiche inclusive di Internet e dei suoi protocolli, oltre alla loro superiorità tecnica sulle tecnologie presenti all'epoca, sono frutto di un clima storico particolare e espressione di una cultura portatrice di valori ben precisi in quanto anche i sistemi tecnologici sono una produzione sociale. Non fa quindi eccezioni Internet che è stata plasmata dalla cultura dei suoi creatori. Secondo Castells la cultura di Internet è caratterizzata da una struttura a quattro strati: lo strato tecno-meritocratico, quello hacker, quello comunitario virtuale e quello imprenditoriale. Questi quattro strati culturali sono disposti gerarchicamente:

La cultura tecno-meritocratica si articola come cultura hacker costruendo nei network regole e abitudini di cooperazione su progetti tecnologici. La cultura comunitaria virtuale aggiunge una dimensione sociale alla condivisione tecnologica, facendo di Internet un mezzo di interazione sociale selettiva e di appartenenza simbolica. La cultura imprenditoriale lavora al di sopra della cultura hacker e della cultura comunitaria, per diffondere l'impiego di internet in tutti i campi della società come strumento per realizzare guadagni (CASTELLS 2001, 46).

Pekka Himanen (2001) considera l'etica hacker come la caratteristica culturale dell'informazionalismo e Castells approfondisce questo punto dandovi ancora più peso: essa si trova ad essere infatti il terreno fertile delle innovazioni tecnologiche più importanti realizzate attraverso la cooperazione e fa da ponte tra la conoscenza che ha origine ai livelli tecno-meritocratici e i prodotti imprenditoriali che diffondono Internet nella società. Ci si può riferire alla cultura degli hacker come a un insieme di valori e di convinzioni emerso dai network di programmatori che interagivano online, collaborando intorno a progetti da loro stessi definiti di "programmazione creativa" (STEVE LEVY, *Hackers: Heroes of the Computer Revolution*, New York, Penguin, 2001, cit. in CASTELLS 2001, 50). Se la cultura dei creatori di Internet si basa quindi sui principi di libertà, inclusione, apertura e responsabilità propri dell'etica hacker, non stupisce come questo si rifletta sugli aspetti tecnici della rete e come oggi tutto questo possa essere applicato e sfruttato a livello politico e di gestione della cosa pubblica.

Ma esistono altre componenti che hanno fortemente condizionato il dibattito sull'apertura dei dati in possesso della pubblica amministrazione e che permettono di comprendere ulteriormente i valori specifici dell'etica hacker. Si tratta del processo di sviluppo del movimento *open source*, in quanto estensione dell'originale movimento per il *software libero*.

1.5.1. IL SOFTWARE LIBERO E L'*OPEN SOURCE*

La cultura e l'etica hacker non si sono mai concretizzate in un movimento sociale unico anche se hanno evidenti valenze sociali e politiche che hanno condotto numerosi attivisti a impegnarsi anche in questi ambiti. Nonostante ciò, hanno assunto una forma più pervasiva in un prodotto che si presenta solo apparentemente come qualcosa che riguarda i tecnici o gli informatici, ma che al contrario si sta mostrando lo strumento capace di portare l'atteggiamento e l'etica hacker nel cuore della società civile: il *software libero* (PACCAGNELLA 2010, 49). Il software libero è software pubblicato con una licenza che permette a chiunque di utilizzarlo e che ne incoraggia lo studio, le modifiche e la redistribuzione. Per queste caratteristiche si contrappone al software proprietario e, come si vedrà, si differenzia anche dall'*open source* ponendo l'attenzione sulla libertà dell'utente e non solo sull'apertura del codice sorgente, che è comunque un prerequisito del software libero.

Il software libero viene definito da Paccagnella come un fenomeno sociale perché declinabile sotto tre differenti aspetti: il primo, quello appena visto della cultura hacker, che evidenzia gli elementi collaborativi e della condivisione; il secondo è un aspetto organizzativo definito nella metafora del *bazaar* (RAYMOND 1997), quindi un'organizzazione flessibile, decentrata e orizzontale; infine il terzo, l'aspetto economico, attraverso la declinazione dell'*open source*. Occorre fare una precisazione. La parola *free* dell'accezione originale *free software* non si riferisce alla gratuità ma alla libertà. Secondo la definizione data da Richard M. Stallman, fondatore della Free Software Foundation, questa libertà viene declinata in quattro direzioni:

- libertà di *eseguire* il programma, per qualsiasi scopo e da parte di qualunque soggetto;
- libertà di *studiare* il programma e di modificarlo per adattarlo alle proprie esigenze;
- libertà di *copiare e distribuire* copie del programma in qualsiasi numero e in qualsiasi modalità;
- libertà di *migliorare* il programma, derivarne nuove versioni e distribuirle gratuitamente.

Il requisito tecnico che consente la piena realizzazione di queste quattro libertà è appunto la disponibilità del codice sorgente. Quello che è utile a questa analisi, al fine di evidenziare gli elementi caratterizzanti della rete e della sua apertura, è il fatto che il software libero non è una invenzione recente nella storia dell'informatica ma anzi, fino alla metà degli anni settanta lo sviluppo del software avviene con modalità sostanzialmente cooperative. Il codice sorgente viene fatto circolare, le procedure ricorrenti vengono condivise in modo di semplificare il lavoro di tutti, le soluzioni più originali vengono discusse e sottoposte alla revisione collettiva allo scopo di migliorarle (Paccagnella 2010, 53). In sostanza, il software viene considerato come una qualunque altra forma di conoscenza scientifica e quindi trattato di conseguenza.

Con la successiva diffusione dei personal computer, e quindi la nascita di una domanda di prodotti software in forte espansione, la programmazione finisce per alimentare un nuovo settore del mercato: nasce l'industria del software. È qui che si inserisce la metafora di Raymond della *cattedrale* e del *bazaar*. Il modello di sviluppo del software proprietario è simile alla costruzione di una cattedrale gotica medievale: un'opera pianificata a tavolino nei minimi particolari da un'unica mente, che dirige schiere di operai privi di autonomia, il cui compito è meramente esecutivo; nulla è lasciato al caso o all'improvvisazione che possono mettere a rischio l'intero progetto. Al contrario, il modello di sviluppo del software *open source* si avvicina al funzionamento di un bazaar orientale: largamente autorganizzato, rizomatico, flessibile, senza un'autorità centrale ma in grado di adattarsi dinamicamente ai cambiamenti; ha un'evoluzione imprevedibile e fluida. Affinché il bazar funzioni, è necessario instaurare un clima collaborativo e che tutti i partecipanti siano fortemente motivati a sostenere il progetto. Sono quindi le motivazioni di fondo che portano a poter lavorare secondo questo modello.

Con la nascita dell'industria del software:

Nella percezione comune il software cessa quindi di essere considerato la cristallizzazione di un percorso collettivo verso la crescita della conoscenza, per divenire piuttosto una merce: prodotta, confezionata, promossa e venduta seguendo i tradizionali processi di produzione industriale (PACCAGNELLA 2010, 55-56).

È quando il software proprietario diventa la normalità che nasce la necessità di definire l'anomalia e si inizia quindi a parlare di software libero in contrapposizione a quello proprietario. Nasce così la *Free Software Foundation*, fondata da Richard Stallman nell'ottobre del 1985, con l'obiettivo di eliminare le restrizioni sulla copia, sulla redistribuzione, sulla comprensione e sulla modifica dei programmi per computer, ma soprattutto con lo scopo di creare una piattaforma software completa totalmente libera, prende così avvio il progetto Gnu. All'interno di questo progetto è implicita una critica molto forte all'uso corrente degli strumenti di tutela della proprietà intellettuale, tuttavia il copyright non viene rigettato ma ne viene fatto un uso molto particolare, un uso “rovesciato”. L'utilizzo del software libero è infatti disciplinato da un'apposita licenza chiamata Gnu/Gpl che si basa sull'istituto giuridico del diritto d'autore e disciplina gli usi che l'utente può fare del software, andando però a imporre non tanto limiti al diritto di copia ma bensì una garanzia alle quattro libertà di Stallman, eseguire, studiare, copiare e modificare. Questo è il concetto noto come *copyleft*, un gioco di parole intraducibile e in un certo senso «uno splendido esempio di *hackeraggio giuridico*» (PACCAGNELLA 2010, 61) perché facendo leva sul copyright, la licenza impone che le quattro libertà siano vincolate dall'obbligo per chi modifica un programma libero ottenendone versioni derivate, che anche queste ultime siano necessariamente distribuite con le medesime libertà. Il concetto di *copyleft* ha in seguito invaso il campo dei contenuti (testi, brani musicali, video) grazie a Lawrence Lessing, professore di diritto pubblico di Harvard e fondatore del progetto Creative Commons, per arrivare in tempi più recenti anche alla ricerca scientifica.

Il software libero inteso in senso stretto è indissolubilmente legato alla Gnu/Gpl, al *copyleft* e a una prospettiva politico-ideologica che lo vede parte di una battaglia per una trasformazione in senso libertario dell'intera società (STALLMAN 2002). Non si tratta quindi di un approccio meramente tecnico alla questione, al contrario l'estensione di questo approccio all'“intera società” permette di capire la pervasività del condizionamento che questa cultura ha potuto avere nello sviluppo della rete.

Verso la fine degli anni novanta era una consuetudine diffusa accomunare hacker e attivisti per il free software a personaggi ribelli, rivoluzionari, “comunisti”, perché contrari alla proprietà privata, attivando tutto il retroterra culturale associato a questi termini. Tali elementi si sommano poi all'inevitabile equivoco terminologico collegato alla parola *free* che qui sta a significare libero (ma che viene però mal interpretato come gratuito, poiché

in inglese *free* ha entrambi i significati). Così nel 1998 nasce una diversa definizione: software *open source*, letteralmente software «a sorgente aperto» che si riferisce proprio alla disponibilità di manipolare il codice, tecnicamente molto simile al precedente ma protetto da licenze leggermente diverse (più permissive). Viene inoltre fondata l'Open Source Initiative per sostenere questa iniziativa ma che finisce per contrapporsi alla Free Software Foundation rischiando un vero e proprio scisma. La prima sostiene che il rifiuto del software proprietario non deve avvenire per motivi etici o politici, mentre la seconda vede uno svilimento del significato sociale e politico dell'idea originaria. Nei primi anni del nuovo millennio *open source* e *free software* diventano quasi due brand concorrenti, ognuno con il proprio logo, i propri slogan, le proprie definizioni e i propri leader carismatici: da una parte R. Stallman, uno scienziato predicatore libertario e anarcoide, capellone e barbuto; dall'altra parte personaggi come Eric Raymond, di orientamento politico liberale e fautore del libero mercato, sostenitore della guerra in Iraq e dell'associazione americana di produttori di armi da fuoco (PACCAGNELLA 2010, 65). Per cercare di evitare una simile crisi diplomatica è stato proposto l'acronimo FLOSS (Free/Libre Open Source Software) dove *libre* serve da richiamo per libertà e non per gratuità. Sebbene questo termine abbia avuto riscontri positivi in certi ambiti, non ha evitato che gli altri due continuassero a venire utilizzati né tanto meno ha placato gli animi delle due parti. Le tre denominazioni oggi convivono e vengono usate di fatto come sinonimi.

Oggi la partecipazione a progetti aperti di sviluppo di software libero non è più legata soltanto a motivazioni di carattere etico o culturale perché ormai si tratta di un mondo molto più complesso, strategico e carico di implicazioni economiche rispetto agli inizi. Anche la reale diffusione del modello di organizzazione distribuito del bazar è ridimensionata, mentre assumono sempre più importanza le scelte pubbliche di aziende e istituzioni che possono decidere di investire denaro per sostenere ciò che comincia a delinearsi come un vero e proprio *bene pubblico*. Infatti:

[...] per le istituzioni, il sostegno allo sviluppo di un bene pubblico dovrebbe essere una motivazione che si regge sulle proprie gambe. Per le imprese, l'investimento nell'open source è giustificato anche da una logica di cooptation: cooperare su alcune cose per competere su altre. (PACCAGNELLA 2010, 76)

Nell'ambito dell'analisi affrontata in questo capitolo, le questioni relative ai dati e ai formati aperti, come quella relativa al software libero sono semplicemente alcuni degli ambiti in cui è più visibile ed evidente il recupero di una concezione della conoscenza come bene pubblico.





Di fatto è la stessa Free Software Foundation a porsi per prima la questione di come estendere i vantaggi giuridici della licenza Gnu/Gpl ai prodotti che accompagnano il software, nella fattispecie i file contenenti la documentazione dei programmi. Poiché la Gnu/Gpl non può essere utilizzata per proteggere e garantire anche la libertà della documentazione avendo caratteristiche molto differenti, è nata la Free Documentation Licence (Gnu/Fdl), ovvero l'adattamento giuridico dei principi ispiratori del *copyleft* alle opere testuali. Questo tipo di licenza stabilisce che ogni copia del materiale in questione, anche se modificata, deve essere distribuita con la stessa licenza. Tali copie possono essere vendute e, se riprodotte in gran quantità, devono essere rese disponibili anche in un formato che faciliti successive modifiche. Wikipedia, uno dei più vasti e collaborativi prodotti della rete, è la più grande raccolta di documentazione ad aver utilizzato questo tipo di licenza. Come già visto nel precedente paragrafo, sulla scia del progetto Gnu e degli sviluppi tecnologici di quegli anni, nel 2001 nasce il progetto *Creative Commons* coordinato da Lawrence Lessig, uno dei massimi esperti di proprietà intellettuale degli Stati Uniti. Questo nuovo progetto risponde alla necessità di creare nuovi strumenti di tutela delle opere intellettuali (creative appunto) garantendo di volta in volta all'autore di decidere quali diritti concedere al pubblico e quali tenere per sé. L'obiettivo delle licenze CC è duplice, da una parte si permette all'autore di godere dei benefici del suo lavoro in virtù della maggiore diffusione che avrà l'opera. Dall'altra queste licenze si rivolgono al bene collettivo al fine di costruire ulteriori opere e nuova conoscenza. Per rendere più chiaro il funzionamento queste licenze, di seguito sono riportate tre tabelle relative alle CC, la prima indica le libertà concesse dall'autore per la propria opera; la seconda, invece, espone le condizioni di utilizzo dell'opera stessa delineando quattro clausole che identificano una condizione particolare a cui il fruitore dell'opera deve sottostare per poterne usufruire liberamente; nella terza tabella troviamo infine le licenze *Creative Commons* in uso, nate dalla combinazione delle quattro clausole.

Tabella 3. *Libertà concesse*

Simbolo	Condizione	Condizione	Descrizione
	Condividere	<i>To Share</i>	Libertà di copiare, distribuire o trasmettere l'opera.
	Rielaborare	<i>To Remix</i>	Libertà di riadattare l'opera.



(Wikipedia http://it.wikipedia.org/wiki/Licenze_Creative_Commons)





Tabella 4. *Condizioni di utilizzo dell'opera*

<i>Simbolo</i>	<i>Sigla</i>	<i>Condizione</i>	<i>Descrizione</i>
	BY	Attribuzione <i>Attribution</i>	Permette che altri copino, distribuiscano, mostrino ed eseguano copie dell'opera e dei lavori derivati da questa a patto che vengano mantenute le indicazioni di chi è l'autore dell'opera.
	NC	Non commerciale <i>NonCommercial</i>	Permette che altri copino, distribuiscano, mostrino ed eseguano copie dell'opera e dei lavori derivati da questa solo per scopi non commerciali.
	ND	Non opere derivate <i>No Derivative Works</i>	Permette che altri copino, distribuiscano, mostrino ed eseguano soltanto copie identiche dell'opera; non sono ammesse opere derivate.
	SA	Condividi allo stesso modo <i>Share Alike</i>	Permette che altri distribuiscano lavori derivati dall'opera solo con una licenza identica o compatibile con quella concessa con l'opera originale.

(Wikipedia http://it.wikipedia.org/wiki/Licenze_Creative_Commons)

Tabella 5. *Licenze Creative Commons in uso*

Simboli	Sigla	Descrizione
	CC BY	Permette di distribuire, modificare, creare opere derivate dall'originale, anche a scopi commerciali, a condizione che venga riconosciuta la paternità dell'opera all'autore.
	CC BY-SA	Permette di distribuire, modificare, creare opere derivate dall'originale, anche a scopi commerciali, a condizione che venga riconosciuta la paternità dell'opera all'autore e che alla nuova opera vengano attribuite le stesse licenze dell'originale (quindi ad ogni derivato verrà consentito l'uso commerciale). Questa licenza, per certi versi, può essere ricondotta alle licenze "copyleft" del software libero e open source.

	CC BY-ND	Permette di distribuire l'opera originale senza alcuna modifica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga riconosciuta la paternità dell'opera all'autore.
	CC BY-NC	Permette di distribuire, modificare, creare opere derivate dall'originale, ma non a scopi commerciali. Chi modifica l'opera originale non è tenuto ad utilizzare le stesse licenze per le opere derivate.
	CC BY-NC-SA	Permette di distribuire, modificare, creare opere derivate dall'originale, ma non a scopi commerciali, a condizione che venga riconosciuta la paternità dell'opera all'autore e che alla nuova opera vengano attribuite le stesse licenze dell'originale (quindi ad ogni derivato non sarà permesso l'uso commerciale).
	CC BY-NC-ND	Questa licenza è la più restrittiva: consente soltanto di scaricare e condividere i lavori originali a condizione che non vengano modificati né utilizzati a scopi commerciali, sempre attribuendo la paternità dell'opera all'autore.

(Wikipedia http://it.wikipedia.org/wiki/Licenze_Creative_Commons)

L'auspicio ultimo del progetto è di facilitare la creazione di un patrimonio digitale comune (*commons* appunto) di conoscenze e opere creative più o meno liberamente utilizzabile per creare nuova conoscenza e nuove opere, senza ambiguità giuridiche o cavilli burocratici e forse soprattutto senza le spese degli uffici legali specializzati. Difatti «esperienze come queste permettono di iniziare a estendere le prospettive etiche del software libero ad altre tipologie di conoscenza, promuovendo il concetto di open content in analogia con la tradizione dell'open source» (PACCAGNELLA 2010, 83).

In definitiva si può affermare che la gestione della conoscenza digitale nella società dell'informazione si articola su tre livelli tecnici in buona parte già trattati nei paragrafi precedenti:

1. il *software* utilizzato, l'alternativa è tra il software libero e quello proprietario con le relative implicazioni già discusse;
2. il *formato* utilizzato dal software per l'organizzazione dei contenuti, anche qui l'alternativa è tra aperto, trasparente e facilmente trasferibile tra le piattaforme, e proprietario (chiuso), comodo e efficiente ma vincolato a uno specifico software;
3. le modalità di gestione dei diritti di proprietà intellettuale sui contenuti, si tratta di scegliere nel continuum che si trova tra gli estremi tutti i «diritti riservati» e il pubblico dominio.

CAPITOLO SECONDO

Il concetto di *Open Data* e i suoi effetti sulla società

2.1. *Dall'e-Democracy all'e-Government*

Con la crisi delle istituzioni pubbliche e con la crescente disaffezione dei cittadini alla vita politica, l'avvento e la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono stati accolti con entusiasmo in virtù del loro intrinseco potenziale partecipativo. Vengono enfatizzate le possibilità che queste tecnologie, compresa ad esempio la TV via cavo, possono offrire creando nuove forme di democrazia partecipativa, in cui i cittadini vedono abbattersi le barriere di accesso che tradizionalmente scoraggiano i più a prendere parte ai processi decisionali, una fra tutte la difficoltà di reperire informazioni e quella di riuscire a comunicare in modo diretto con le istituzioni. Va precisato però che, dove esiste un crescente distacco tra istituzioni democratiche consolidate e cittadini, si osserva una forte crescita delle forme di partecipazione alternative e spontanee (associazionismo, comitati civici, movimenti d'opinione e sociali, ecc.). Più che un problema generico di partecipazione sembra quindi emergere un problema specifico di ricostruzione del rapporto fra la partecipazione dei cittadini e le istituzioni. In questo frangente le opportunità di utilizzare le ICTs per rafforzare e promuovere nuove forme di partecipazione dei cittadini sono diventate oggetto di attenzione non solo da parte di questi ultimi, ma anche delle istituzioni politiche, sia nazionali che locali. Questo interesse, come si vedrà in seguito, si è collegato al processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica e dei processi politici di governo, e a una emergente attenzione per le modalità con cui nel nuovo contesto comunicativo prende forma la sfera pubblica, fortemente ancorata al sistema mass mediale. Già nel 2004 il Fornez ne *E-Democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, affermava che:

A tutti i livelli di governo è, quindi, sempre più urgente predisporre le condizioni per un maggior coinvolgimento dei cittadini, individui e soggetti collettivi emergenti, nella vita pubblica, nei processi di definizione delle politiche e dei servizi, a sostegno dei difficili compiti che i governi e le pubbliche amministrazioni si trovano a fronteggiare.

Le ICT possono dare un importante contributo, sia in termini di innovazione organizzativa e prestazioni amministrative (e-Government), sia in termini di processi politici in senso proprio, quanto su processi di formazione della rappresentanza e delle decisioni politiche (e-Democracy in senso lato). (FORMEZ 2004a, 18)

Per quanto riguarda la possibilità di recuperare e favorire un migliore rapporto tra istituzioni pubbliche e cittadini, le ICTs assumono quindi un ruolo fondamentale con l'introduzione di iniziative di *e-Democracy*. Una definizione assoluta di questo concetto non è facilmente ottenibile ma in generale con questo termine si può intendere la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni locali e ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione. Questo impiego innovativo delle ICTs consente l'apertura di nuovi spazi di dialogo tra cittadini e amministrazioni che integrano e rafforzano le forme tradizionali di partecipazione.

Tra gli studi internazionali più significativi sul tema della partecipazione dei cittadini, nel contesto più generale delle trasformazioni della politica democratica, si trova quello dell'OCSE *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (OCSE 2001) che nonostante non sia centrato sul tema della *e-Democracy*, individua una serie di obiettivi che sono spesso riproposti nei documenti, governativi e non, più attenti al tema. Il rapporto enfatizza la necessità per i governi democratici di rafforzare il coinvolgimento dei cittadini, per a) migliorare la qualità delle politiche pubbliche, b) affrontare le sfide della società della conoscenza, per un miglior management delle conoscenze sia collettive che individuali, c) integrare meglio i punti di vista dei cittadini nel processo di definizione delle politiche, d) rispondere all'accresciuta domanda, da parte dei cittadini, di trasparenza e responsabilità degli attori pubblici, e) rafforzare la fiducia dei cittadini verso i governi e le istituzioni pubbliche, contrastando il declino della partecipazione elettorale. Infine, un ulteriore elemento sottolineato è che l'importanza dell'uso delle ICTs è fortemente legata alla loro integrazione con l'attivazione degli strumenti più tradizionali di informazione, consultazione e cittadinanza attiva/partecipazione. Sono proprio questi tre elementi – informazione, consultazione e partecipazione attiva – che vengono ripresi successivamente quando si arriva a parlare esplicitamente del tema in questione. Naturalmente la realizzazione concreta di un simile approccio non può essere immediata in quanto il concetto di *e-Democracy*, come del resto quello di democrazia, può essere de-

clinato in diverse dimensioni ognuna delle quali presenta difficoltà e punti critici. Sempre il Formez nel documento, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-Democracy* promosso nell'ambito della stessa iniziativa, offre una panoramica di queste dimensioni e dei relativi punti critici:

- la dimensione dell'inclusione sociale, preconditione essenziale, che nel caso specifico dell'e-Democracy si traduce in inclusione nella società dell'informazione (è necessario contrastare il digital divide, con riferimento all'accesso alle infrastrutture, ai servizi, agli strumenti culturali adeguati);
- la dimensione dell'accesso all'informazione, con particolare riferimento a quella prodotta dai soggetti pubblici (il richiamo è alla trasparenza dei processi decisionali politici in democrazia e, quindi, alla possibilità di esprimere un consenso informato e di esercitare un controllo democratico sull'operato delle istituzioni);
- la dimensione dell'accesso alla sfera pubblica, quindi l'effettiva possibilità di produrre informazione e partecipare alla formazione delle opinioni, di dialogare fra cittadini e con le istituzioni, in un confronto aperto fra attori sociali, politici e istituzionali;
- la dimensione elettorale, quindi l'elettorato passivo ed attivo, i processi elettorali di selezione della classe politica e di formazione dei governi e/o delle assemblee rappresentative, con particolare attenzione al processo di voto, meccanismo di scelta alla base del modello di democrazia rappresentativa; sono in quest'ambito possibili innovazioni riguardanti le modalità di selezione delle candidature e di formazione delle liste elettorali, le modalità tecniche della votazione (voto a distanza, noto come e-vote o voto elettronico), le modalità di voto (voto graduato/ordinato per liste e candidati, voto segmentato per ambito di policy, ecc.);
- la dimensione dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini, laddove sono previsti istituti giuridici specifici (ad esempio referendum, proposte di iniziativa popolare, ecc.), e forme spontanee rappresentate da petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali e associazioni;
- la dimensione del coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associative in specifici processi decisionali (ad esempio tavoli locali di concertazione delle politiche di sviluppo locale, Agenda 21, patti territoriali, urbanistica partecipata, bilancio partecipativo, piano dei tempi, piano del traffico, piano dei rifiuti, piano sanitario, ecc.) (FORMEZ 2004b, 15).

Appare evidente a questo punto che l'*e-Democracy* non si presenta come un fenomeno limitato ai governi (cosa che, come si vedrà in seguito, appartiene in misura maggiore al fenomeno dell'*e-Government*); al contrario si concentra maggiormente sulla partecipazione del cittadino che diventa un elemento cruciale per il suo successo. Un successo che però di fatto ha tardato ad arrivare o perlomeno non si è mostrato nella sua auspicata forza dirompente in quanto l'introduzione delle ICTs non ha, finora, trasformato la natura della democrazia liberale. Le due principali cause (per approfondimenti si veda il testo sopracitato a pag. 32) sono da rintracciarsi innanzitutto proprio nella difficoltà di coinvolgere il cittadino, in secondo luogo nell'applicare il concetto di democrazia alla rete che troppo spesso è stato tradotto in modo abbastanza semplicistico come “democrazia diretta”. In un breve saggio del 2006 intitolato appunto *A che punto è l'e-Democracy?* Bentivegna, riferendosi a indagini precedenti, riconosce che «vi è stato un sensibile incremento nell'offerta di informazione ma quasi nulla è avvenuto sul fronte della facilitazione del coinvolgimento diretto e della partecipazione dei cittadini». L'autrice poi nelle pagine successive afferma che una riflessione sul tema non può concludersi con una «sconsolata constatazione di mutamento “nullo”» perché di fatto negli ultimi anni le esperienze di mobilitazione di movimenti, gruppi o individui hanno portato numerosi elementi a sostegno della crucialità delle ICTs nella definizione di un nuovo ambito della politica, anche se non nei modi ipotizzati.

Una terza causa di “insuccesso” delle iniziative di *e-Democracy* è da rintracciarsi nel crescente interesse di istituzioni e di enti di consulenza di vario genere verso un ambito più concreto di ammodernamento delle amministrazioni attraverso il computer ma soprattutto attraverso internet. Come già accennato, mentre l'*e-Democracy* si focalizza sull'emergere di un nuovo spazio pubblico creato dalle ICTs in cui i cittadini possono rafforzare la loro partecipazione, esiste un altro ambito di applicazione che si riferisce in buona parte al sistema di gestione digitale della pubblica amministrazione, il quale – unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo – consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini e imprese) sia servizi più rapidi, sia nuovi servizi, attraverso – ad esempio – i siti web delle amministrazioni interessate (Wikipedia: Amministrazione digitale, consultata il 15/09/2012). Questa seconda declinazione dell'utilizzo delle ICTs viene

comunemente chiamata *e-Government*. Questa definizione però non esaurisce l'intero concetto che appare più chiaro e completo se si seguono le varie fasi dell'evoluzione dell'uso delle reti telematiche e di Internet da parte di cittadini, associazioni e naturalmente istituzioni pubbliche e amministrative (BERRA 2007, 120).

Inizialmente si osserva l'effervescente nascita di molti progetti spontanei che utilizzano la rete per collegarsi online e semplificare le modalità di organizzazione, o di amministrazioni illuminate che cercano di favorire la discussione fra cittadini e fra questi e la pubblica amministrazione. In questa fase l'intento è quello di sollecitare e rendere più intensi e frequenti i processi di comunicazione fra i residenti di un determinato luogo, rafforzare la costituzione di reti sociali e rendere più attivo e agevole il rapporto con le istituzioni. Le prime comunità online, chiamate *freenet* e *civic network*, nascono negli Stati Uniti negli anni Settanta e si diffondono poi in Canada e in Europa nei successivi anni Ottanta. Da queste esperienze non traspare un particolare modello di rete civica, bensì una pluralità e varietà di modelli (privati, pubblici o misti) spesso combinati insieme. In Italia le reti civiche si diffondono solo a partire dal 1994 e i principali promotori in questo caso sono i Comuni. Nonostante la varietà dei casi, sono due le tipologie prevalenti: le reti costruite dai cittadini per i cittadini secondo un modello *grassroot* (o *bottom-up*), e le iniziative promosse dalla pubblica amministrazione, i *civic networks*, con l'obiettivo di diffondere informazioni di carattere istituzionale. L'obiettivo di fondo di questi primi esperimenti è esprimere preoccupazioni, interessi, valori e organizzare una voce “reticolare” per supportare i cittadini (Di Donato 2010, 10). Si tratta di creare le possibilità di interazione e di confronto senza intermediari su temi ritenuti importanti. Inoltre, tra i vari scopi se ne trova uno particolarmente importante anche per quanto riguarda il filo logico di questa tesi, ovvero la crescita di una democrazia elettronica attraverso la conoscenza diretta degli atti pubblici, per consentire al cittadino di intervenire in modo preparato sulle decisioni di governo locale e di esercitare forme di voto per esprimere le proprie preferenze (BERRA 2007, 123). Ritroviamo già in questa prima fase il riconoscimento di una tensione all'apertura e all'inclusione finalizzata al coinvolgimento del cittadino in processi cooperativi positivi che vadano a beneficio dell'intera società. Castells individua tre caratteristiche comuni a tutte queste prime esperienze di *networking*:

- consentono la condivisione di informazioni su amministrazioni e istituzioni locali,
- rendono possibile la comunicazione orizzontale tra i loro membri,
- permettono l'accesso a *network* locali anche a chi non è connesso a Internet.

Quando queste reti civiche e i servizi telematici iniziano ad essere percepite come vera e propria necessità, si entra nella seconda fase del loro utilizzo. Le pubbliche amministrazioni, principalmente i Comuni, si applicano per l'attivazione di infrastrutture tecnologiche e l'organizzazione di reti telematiche che serviranno per un'integrazione dei servizi creati attraverso il Web. È in questo momento che si concretizza il vero e proprio *e-Government*, termine apparso per la prima volta negli Stati Uniti durante l'amministrazione Clinton alla fine degli anni Novanta. Gli Stati Uniti sono, non a caso, il primo paese in cui le ICTs vengono percepite come fondamentali per poter trasformare il governo e la sua relazione con la società. Un esempio simbolo di questa fase è appunto il progetto di costruzione di autostrade informatiche e di riorganizzazione amministrativa promosso da Al Gore, ex vicepresidente di Clinton. L'intento che traspare non è quello della semplice automatizzazione dell'azione del governo attraverso le ICTs, bensì quello di ripensare a come il governo agisce nei confronti dei cittadini: l'interazione tra le due parti avrebbe dovuto trasformarsi con l'obiettivo di migliorare le modalità di accesso alle informazioni e ai servizi. Successivamente l'amministrazione mette in atto tutta una serie di provvedimenti e direttive all'interno del così detto “*e-gov framework*”, affinché gli stati federali si impegnino a rendere accessibili dalla rete tutti i servizi e le transazioni.

Partendo quindi da un processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e dalla modernizzazione dei sistemi amministrativi attraverso progetti di governo elettronico, inizia a essere più chiara la portata dell'innovazione offerta soprattutto da Internet e dal Web. Infatti, tra i primi aspetti considerati vi è quello della riduzione dei costi della gestione amministrativa; si continua poi, come nella fase precedente, a favorire la comunicazione orizzontale tra i cittadini e tra le amministrazioni, e quella verticale tra amministrazioni e cittadini; e infine, gradualmente, iniziano a trasparire le capacità inclusive della rete e si cerca quindi di sfruttarla per accrescere le opportunità di partecipazione. In concreto però, nonostante il riconoscimento del valore di queste innovazioni, la conclamata

crisi di legittimazione della politica e la disaffezione dei cittadini alla vita pubblica, fino al 2000 la rete continua a raccogliere uno scarso interesse sia da parte dei governanti che dei governati. Troppo spesso infatti ci si trova di fronte a un utilizzo approssimativo del mezzo, fino a rischiare un danno per l'immagine dell'amministrazione. Sono molteplici gli esempi, salvo eccezioni, in cui l'*e-Government* viene tradotto semplicemente nella trasposizione in forma elettronica delle attività svolte dall'amministrazione, senza di fatto mutarne i processi. Si ha quindi una sostanziale continuità con i modelli e con le pratiche tradizionali nonostante le possibilità che la rete è in grado di offrire. Un esempio statunitense di eccezione a questo trend è rappresentato dalla creazione del portale *Firstgov* come primo tentativo di facilitare l'interazione tra i cittadini e il governo. Il progetto, in parte pubblico e in parte privato, è stato lanciato nel settembre 2000 e consente l'accesso a oltre 22 mila siti federali, contenenti circa 35 milioni di pagine di informazioni, servizi e transazioni. Con l'offerta di migliaia di informazioni suddivise per aree tematiche e per categorie, il portale *Firstgov* si pone come la realizzazione più compiuta del tentativo di centrare l'offerta sulla figura dell'utente piuttosto che su quella dell'ente che eroga il servizio. Una realizzazione più compiuta ma non completa perché di fatto rimane presente un modello manageriale che sembra rivolgersi alla figura del cliente e non a quella del cittadino. In altre parole, all'interno di *Firstgov* si realizza un'importante conquista per i cittadini, che possono per la prima volta usufruire delle facilitazioni connesse all'applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, senza tuttavia avere occasioni di presa di parola o di interazione (BENTIVEGNA 2002, 140). Se si entra un po' più nel tecnico Seifert e Petersen (*The Promise of All Things E? Expectations and Challenges of Emergent Electronic Government* in «Perspectives on Global Development and Technology», v. 1, n. 2, Leiden, Brill 2002, cit in BENTIVEGNA 2002) propongono un ideale percorso che va da un'offerta «agency-centric» a una «citizen-centric» che può essere scandito in quattro fasi:

- presenza (mero atto di testimonianza che si traduce nella creazione di un sito che non offre alcun servizio);
- interazione (offerta di servizi elementari come la stampa di moduli o la posta elettronica per formulare quesiti e richieste);
- transazione (offerta di servizi sofisticati come il pagamento delle tasse o il rinnovo dei documenti);

- trasformazione (offerta di servizi sofisticati e occasione di partecipazione per i cittadini).

Nel caso specifico, il portale *Firstgov* rappresenta una delle più avanzate conquiste in termini di efficienza dei servizi offerti ai cittadini da parte dell'amministrazione, ma al suo interno manca comunque il passaggio all'ultima fase che contempla la creazione di occasioni di partecipazione.

A livello europeo è da segnalare l'avvio del progetto *eEurope – Una società dell'Informazione per tutti*. Con una comunicazione del 8 dicembre 1999, relativa ad un'iniziativa della Commissione in occasione del Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, viene lanciata l'iniziativa *eEurope*, un programma ambizioso destinato a diffondere le tecnologie dell'informazione nel modo più ampio possibile. Gli obiettivi abbracciano tutti i campi in cui le nuove tecnologie offrono importanti vantaggi e in particolare per quanto riguarda l'amministrazione online viene prefissato il termine del 2000 come data entro la quale garantire ai cittadini un accesso elettronico bidirezionale per le interazioni di base, che permetta di ricevere informazioni e inviare le risposte. Un forte segnale di interessamento concreto per quanto riguarda l'utilizzo delle nuove tecnologie, si ha poi con una dichiarazione approvata all'unanimità al termine dell'incontro organizzato dalla Commissione Europea a Bruxelles il 29 settembre 2001 sul tema appunto dell'*e-Government*:

I Ministri concordano nel ritenere che le tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) possono costituire un potente strumento per migliorare l'attività di governo e per sostenere cinque principi chiave: l'accesso, la partecipazione, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza. I Ministri riconoscono che la transizione all'e-Government può migliorare tutte queste dimensioni e, pertanto, invitano le Istituzioni Europee a implementare le soluzioni che ne conseguono. I Ministri riconoscono che le ICT possono contribuire ad aumentare la partecipazione nelle attività democratiche e rafforzare i nostri sistemi di rappresentanza parlamentare democratica.

In concreto però la lettura di questa seconda fase descrive una situazione in cui se da una parte a livelli “alti” vengono approvati accordi, direttive e progetti in direzione di una veloce e ottimistica transizione all'*e-Government*; dall'altra, più nel concreto dei singoli casi,

ci si limita a ricreare in rete la stessa situazione presente all'esterno, creando portali governativi costosi e inefficienti e limitandosi a usare Internet principalmente come bacheca elettronica. Non c'è un reale impegno volto a una interazione con i cittadini e tra le stesse amministrazioni, il ridimensionamento dell'*e-Government* a semplice erogazione di servizi online è una situazione frequente e che, purtroppo, si protrarrà per diversi anni.

Nonostante le potenzialità delle strutture telematiche di costruire uno spazio pubblico di comunicazione non vengano ancora sfruttate appieno è comunque dato per assodato il fatto che le ICTs rappresentano un aiuto ai governi del mondo per facilitare il dialogo fra cittadini e istituzioni. L'avvio della terza fase nella storia dell'uso delle reti telematiche e di Internet viene identificato con la comparsa del termine Web 2.0. Senza entrare nel tecnico, questo termine nasce all'interno del gruppo di O'Reilly nel 2005, nell'ottica di evidenziare l'evoluzione del World Wide Web rispetto alla condizione precedente e indica l'insieme di tutte quelle applicazioni che permettono uno spiccato livello di interazione tra il sito e l'utente. Inoltre, il Web 2.0 costituisce anzitutto un approccio filosofico alla rete che ne connota la dimensione sociale della condivisione e dell'autorialità rispetto alla mera fruizione: sebbene dal punto di vista tecnologico molti strumenti della rete possano apparire invariati (come forum, chat e blog, che erano presenti già nel web 1.0) è proprio la modalità di utilizzo della rete ad aprire nuovi scenari fondati sulla compresenza nell'utente della possibilità di fruire e di creare/modificare i contenuti multimediali (http://it.wikipedia.org/wiki/Web_2.0). Questa fase, in relazione a questi nuovi elementi della rete, viene indicata come *Technology building democracy* (Tecnologia per costruire la democrazia), definizione che non indica un modello preciso ma che suggerisce l'integrazione delle forme di partecipazione della fase nascente e quelle di consolidamento dell'*e-Government* per costruire forme di democrazia rappresentativa. Sembrerebbe quasi che in questa terza fase sia possibile conciliare l'ammodernamento e la riorganizzazione delle strutture amministrative con cambiamenti culturali più profondi volti a ripensare l'idea stessa di gestione amministrativa e di erogazione di servizi, facilitando il dialogo fra cittadini e istituzioni attraverso pratiche deliberative e strumenti di *e-Democracy*.

2.1.1. IL PROGETTO *e*EUROPE PIÙ DAVICINO

A livello europeo il contributo delle reti telematiche, nelle loro diverse articolazioni tecnologiche, viene dibattuto all'interno di tutta una serie di progetti che prendono avvio alla fine degli anni novanta. Si parte dal riconoscimento dell'affermarsi di un nuovo insieme di regole da cui deriva un nuovo modello di società, la società dell'informazione, che sostituisce la precedente società industriale. Questo nuovo paradigma invade tutti gli aspetti della vita, sociali, privati ma anche (e per la portata manifesta soprattutto) economici. Non a caso nel documento *eEurope – Una società dell'informazione per tutti* si afferma che «la gestione di questa trasformazione rappresenta la sfida economica e sociale più importante per l'Unione Europea. Essa eserciterà un forte impatto sull'occupazione, la crescita e la produttività in Europa nei prossimi cinque anni e per molti decenni a venire». E ancora:

La dinamica che sta alla base della nuova economia è molto potente. Le tecnologie digitali rendono più economico e più facile l'accesso, l'elaborazione, la memorizzazione e la trasmissione delle informazioni. L'enorme quantitativo di informazioni disponibili crea grandi opportunità di utilizzo grazie allo sviluppo di nuovi prodotti e servizi. La trasformazione delle informazioni digitali in valore economico e sociale è la base della nuova economia: crea nuove attività economiche, ne trasforma altre e modifica profondamente la vita dei cittadini. (Com. CE: COM 1999/687, 4)

Prende così avvio il progetto *eEurope – Una società dell'informazione per tutti*. Si tratta di un'iniziativa politica intesa a garantire che l'Unione Europea approfitti dei cambiamenti in atto con l'obiettivo primario di collegare l'Europa online. Questo progetto è stato varato dalla Commissione europea nel dicembre 1999 concretizzandosi negli obiettivi seguenti:

- fare in modo che ciascun cittadino, ciascuna abitazione, scuola, impresa e amministrazione entri nell'era digitale e disponga di un collegamento online;
- creare in Europa una padronanza degli strumenti dell'era digitale, con il sostegno di una cultura imprenditoriale pronta a finanziare e a sviluppare nuove idee;

- garantire che l'intero processo abbia luogo con la partecipazione di tutti, rafforzando la fiducia dei consumatori e potenziando la coesione sociale.

Per conseguire tali obiettivi sono state proposte dieci tipologie di azione, fra cui ad esempio far entrare i giovani europei nell'era digitale, servizi sanitari online, trasporti intelligenti e amministrazione online, da attuare grazie all'impegno congiunto della Commissione, degli Stati membri, dell'industria e dei cittadini europei. In particolare per quanto riguarda l'amministrazione online viene prefissato il termine del 2000 come data entro la quale garantire ai cittadini un accesso elettronico bidirezionale per le interazioni di base, che permetta di ricevere informazioni e inviare le risposte. A seguito dell'accoglienza favorevole riservata dagli Stati membri all'iniziativa *eEurope*, il Parlamento europeo e i principali responsabili della Commissione presentano una relazione sullo stato di avanzamento in occasione del Consiglio europeo di Lisbona. Questo incontro si concretizza in un programma di riforme economiche il cui obiettivo espressamente dichiarato è quello di fare dell'Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010. Nel corso di tale appuntamento, i capi di Stato e di governo si sono impegnati ad adottare una serie di misure e a rispettare le relative scadenze al fine di promuovere l'iniziativa *eEurope*. In risposta a questo impegno, la Commissione ha adottato un progetto di piano d'azione il 24 maggio 2000 – *eEurope 2002 - Una società dell'informazione per tutti* – che ha lo scopo di definire le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati in occasione del Consiglio europeo di Lisbona. Inizialmente l'iniziativa *eEurope* aveva individuato dieci settori di intervento che vengono rivisti e ridotti a tre obiettivi chiave:

- un Internet meno costoso, più rapido e sicuro;
- investire nelle persone e nelle competenze;
- stimolare l'uso di Internet.

Successivamente anche nel progetto *eEurope* si arriva a parlare di *e-Government* e nel 2002, anno in cui viene proposto il *Piano d'azione eEurope 2005*, si giunge a delineare tutta una serie di nuovi obiettivi fra cui: servizi pubblici online moderni; amministrazione elettronica (*e-Government*) articolata in servizi di apprendimento elettronico (*e-learning*) e servizi di telesalute (*e-health*); un ambiente dinamico per il commercio elettronico (*eBusi-*

ness); un'infrastruttura di informazione protetta; la disponibilità massiccia di un accesso a banda larga a prezzi concorrenziali; una valutazione comparativa e la diffusione delle buone pratiche. Ancora una volta i buoni propositi sembrano esserci tutti trainati dal clima innovativo e positivo degli anni in questione. Nel settembre del 2003 si ha una comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Consiglio delle regioni, che titola *Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*. Fondamentale è l'attenzione che viene prestata al tema in questione, infatti, già nell'introduzione del comunicato, è possibile leggere che

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) possono aiutare le Pubbliche Amministrazioni a far fronte alle numerose sfide. Le amministrazioni non devono tuttavia concentrarsi sulle TIC in quanto tali ma coniugare l'applicazione di tali tecnologie a un cambiamento organizzativo e all'acquisizione di nuove competenze in modo da migliorare i servizi pubblici e il processo democratico e sostenere le politiche pubbliche. È questo che si intende per e-Government. (Comm CE: COM 2003/567, 4)

Il riconoscimento della necessità di effettuare cambiamenti anche profondi sul piano organizzativo presuppone la disponibilità a rimettere in discussione metodi di lavoro ormai consolidati e implica pertanto un forte impulso politico che permetta di superare barriere e resistenze, di cambiare il modo di pensare, di indurre i cambiamenti organizzativi necessari, di promuovere nuovi investimenti e infine di mantenere una visione a lungo termine, pur insistendo per ottenere risultati concreti nel breve termine. Il comunicato in questione risulta fondamentale nell'ottica di questa tesi proprio perché risulta evidente, almeno a un livello istituzionale, la presa di coscienza del fatto che le Pubbliche Amministrazioni oltre ad essere tenute a mettere in atto le necessarie condizioni preliminari per una piena realizzazione di una strategia di *e-Government*, ne sono anche le uniche responsabili.

Nello stesso biennio si trova la proposta e la successiva approvazione della *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dei documenti del settore pubblico e al loro sfruttamento a fini commerciali* (Direttiva 2003/98/CE) che in vari punti si rifà al progetto eEurope. La direttiva apre con il riconoscimento che l'economia digitale basata sulla conoscenza rappresenta un potente motore per la crescita, la competitività e l'occupazione e migliora la qualità della vita dei cittadini. Nella proposta presentata dalla Commissione si

trovano importanti spunti che rimandano a quello che sarà poi il progetto *Open Data*. Infatti, anche se non vi è alcun riferimento esplicito al progetto OD, è possibile leggere che

Nell'esercizio delle attività di servizio pubblico il settore pubblico raccoglie, elabora e diffonde un'enorme mole d'informazioni [...]. I cittadini e le imprese possono trarre grandi vantaggi dalla disponibilità di tali informazioni su Internet, ad esempio possono risulterne agevolate le loro relazioni con la pubblica amministrazione e può aumentare la loro partecipazione al processo democratico. [...] È presumibile che una maggiore disponibilità di informazioni del settore pubblico permetta a gruppi più numerosi di cittadini e di imprese di utilizzare informazioni di migliore qualità e che ciò consenta loro di far valere maggiormente i propri diritti sul mercato interno. Le informazioni del settore pubblico presentano inoltre un notevole potenziale economico. Le nuove tecnologie della società dell'informazione offrono ormai possibilità senza precedenti di aggregare dati provenienti da diverse fonti e creare così prodotti e servizi a valore aggiunto. (Proposta della Direttiva 2003/98/CE, 2)

Il riconoscimento a livello europeo dello stato di cose sopra descritto fa ben sperare per gli sviluppi futuri e promuove quella presa di coscienza e quel cambiamento culturale necessario affinché gli Stati membri, ma in particolare le pubbliche amministrazioni di questi ultimi, possano sfruttare appieno i cambiamenti sociali, tecnologici ed economici in atto.

Entrando poi nel vivo della proposta si trova un insieme minimo di regole per il riuso della PSI (*Public Sector Information*) negli Stati membri, specificando e garantendo le condizioni corrette di utilizzo, insieme all'enunciazione di diversi principi riguardanti la disponibilità, la trasparenza e la non discriminazione. Tale Direttiva propone poi due obiettivi principali 1) fornire l'accesso e garantire l'utilizzo delle informazioni del settore pubblico, come elemento fondamentale del diritto di informazione e di possibilità di partecipazione; 2) facilitare la creazione di prodotti e servizi basati sulle informazioni del settore pubblico. Il documento contiene tuttavia numerose eccezioni e lascia la decisione di autorizzare il riuso agli Stati membri o all'ente pubblico interessato; non prevede inoltre che le informazioni debbano essere rese disponibili in formato elettronico e lascia inalterati i diritti di proprietà intellettuale sulla PSI. Viene posto però un limite alla possibile ta-

riffazione che non deve superare i costi di raccolta, riproduzione e diffusione, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti (art. 6).

In accordo con la stessa direttiva, che stabilisce che la Commissione nel 2008 dovrà sottoporre al Consiglio e al Parlamento Europeo i risultati del riesame della sua applicazione, la Commissione Europea avvia una consultazione pubblica sulla sua applicazione che si concretizza con la *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico - Riesame della direttiva 2003/98/CE*, la quale nelle conclusioni riconosce che

La direttiva sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico ha introdotto le condizioni di base che favoriscono tale pratica nell'UE. Dalla sua adozione sono stati compiuti passi avanti. È stato autorizzato il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, si sono rotti monopoli, sono state introdotte condizioni commerciali non discriminatorie, i prezzi sono diminuiti e vi è una maggiore trasparenza. I progressi e l'attuazione della direttiva sono tuttavia difformi nei vari Stati membri.

Sussistono ancora grandi ostacoli, tra cui i tentativi degli enti pubblici di recuperare al massimo i costi, invece di guardare ai vantaggi per l'economia nel suo complesso, la concorrenza tra il settore pubblico e quello privato, le questioni pratiche che ostacolano il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico (come la mancanza di indicazioni su quali di esse sono disponibili) e la mentalità degli enti pubblici, che non ne comprendono le potenzialità economiche.

Prima di considerare di modificare la direttiva, la Commissione deve controllare e valutare i suddetti problemi e i progressi compiuti dagli Stati membri per risolverli.

Occorre che ora gli Stati membri s'impegnino a fondo per dare piena e corretta attuazione e applicazione alla direttiva, adottare modalità per la concessione delle licenze e per la tariffazione che favoriscano la disponibilità e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, garantire la parità di condizioni tra gli enti pubblici che riutilizzano i propri documenti e gli altri riutilizzatori, nonché promuovere meccanismi di risoluzione delle controversie rapidi e poco costosi. (Com. CE: COM 2009/212, 11)

La Direttiva 2003/98/CE ha permesso quindi di rendere omogenee le condizioni per l'utilizzo della PSI a livello europeo anche se, lasciando questa ampi spazi di manovra agli Stati membri, la sua attuazione a livello di singoli Stati è stata portata avanti attraverso

modalità diverse con altrettanti differenti risultati.

Un'altra tappa fondamentale per il percorso europeo è la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *“i2010 – Una società europea dell’informazione per la crescita e l’occupazione”* del 1 giugno 2005. *i2010* rappresenta il successivo quadro strategico della Commissione europea che definisce gli orientamenti strategici di massima per la società dell’informazione e i media. Tale politica, rientrando appieno nell’ambito della revisione della strategia di Lisbona, individua nella conoscenza e nell’innovazione i motori di una crescita sostenibile ed afferma che è indispensabile sviluppare una società dell’informazione basata sull’inclusione e sull’uso generalizzato delle tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni nei servizi, nelle pubbliche amministrazioni e nelle famiglie. Nelle prime pagine della proposta infatti si può leggere che

La convergenza digitale dei servizi legati alla società dell’informazione e ai media, delle reti e delle apparecchiature diventa finalmente una realtà quotidiana. Le TIC miglioreranno ancora in termini di intelligenza, miniaturizzazione, sicurezza, velocità, facilità d’uso, la connessione sarà permanente e i contenuti saranno disponibili in formati multimediali tridimensionali. Per rispondere a queste trasformazioni tecnologiche radicali sono necessarie politiche proattive. La convergenza digitale richiede la convergenza delle politiche e la volontà di adattare, ove necessario, i quadri normativi per renderli coerenti con l’economia digitale emergente. La Commissione propone il nuovo quadro strategico *i2010* (società europea dell’informazione 2010) che definisce gli orientamenti strategici di massima, promuove un’economia digitale aperta e competitiva e conferisce alle TIC un ruolo di primo piano nella promozione dell’inclusione e della qualità della vita. Elemento decisivo del rilancio del partenariato di Lisbona per la crescita e l’occupazione, *i2010* elaborerà un approccio integrato alla società dell’informazione e alle politiche audiovisive nell’UE. (Com. CE: COM 2005/229, 3)

Dalla proposta emergono poi tre priorità per le politiche europee della società dell’informazione e dei media:

- a) creare uno spazio unico europeo dell’informazione capace di accogliere un mercato interno aperto e competitivo per la società dell’informazione e i media;

- b) rafforzare l'innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle ICTs per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità;
- c) costruire una società europea dell'informazione basata sull'inclusione, capace di stimolare la crescita e l'occupazione in modo coerente con lo sviluppo sostenibile e che dia priorità al miglioramento dei servizi pubblici e alla qualità della vita.

Con l'iniziativa i2010, quindi, la Commissione propone un approccio integrato alla società dell'informazione e alle politiche in materia di audiovisivi nell'Unione Europea. Lo scopo dell'iniziativa è infatti quello di coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e rispondere alle sfide legate alla società dell'informazione. Fa seguire questo rinnovato impegno per portare avanti la strategia di Lisbona la *Comunicazione della Commissione del 13 settembre 2005 "eAccessibilità"* che contribuisce all'attuazione dell'iniziativa i2010 e che si concentra maggiormente sull'aspetto dell'inclusione, considerando che l'accessibilità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione apporterà un miglioramento significativo alla qualità di vita delle persone disabili e per contro, l'assenza di pari opportunità nell'accesso alle ICTs può costituire una causa di esclusione. Infatti essa è volta ad incoraggiare gli Stati membri ad intensificare la promozione di iniziative destinate a favorire l'accesso di tutti alle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, in particolare le persone disabili e gli anziani.

All'importante rilancio del progetto eEurope, la strategia i2010, fa seguito un piano d'azione più concreto e prettamente incentrato sull'e-Government volto a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ammodernarli e adattarli alle esigenze dei cittadini (*Comunicazione della Commissione, del 25 aprile 2006, Il piano d'azione e-Government per l'iniziativa i2010: accelerare l'e-Government in Europa a vantaggio di tutti* – Com. CE: COM 2006/173). A tal fine, il piano propone una serie di priorità e di scadenze finalizzate ad accelerare l'introduzione dell'amministrazione in linea in Europa:

- non lasciare indietro alcun cittadino: promuovere l'inclusione attraverso l'e-Government in modo tale che, entro il 2010, tutti i cittadini possano accedere agevolmente a servizi sicuri e innovativi;

- trasformare l'efficienza e l'efficacia in realtà, contribuendo in modo significativo, entro il 2010, ad accrescere la soddisfazione degli utenti, la trasparenza e la responsabilità, ad alleggerire gli oneri amministrativi e a ottenere vantaggi in termini di efficienza;
- attuare servizi fondamentali a forte impatto destinati ai cittadini e alle imprese; entro il 2010, il 100% degli appalti pubblici sarà disponibile – e il 50% sarà effettivamente aggiudicato – per via elettronica, con un accordo di cooperazione relativo ad altri servizi pubblici online a forte impatto destinati ai cittadini; mettere in atto strumenti chiave che consentano ai singoli cittadini e alle imprese di beneficiare, entro il 2010, di un accesso autenticato, adeguato, sicuro e interoperabile ai servizi pubblici in tutta Europa;
- rafforzare la partecipazione e il processo decisionale democratico realizzando la dimostrazione, entro il 2010, di strumenti che facilitano un dibattito pubblico efficace e la partecipazione al processo decisionale democratico.

Appare evidente oggi come tale piano, in quanto «via tracciata per l'*e-Government* in Europa», sia ben lontano dall'essere così pervasivo a tutti i livelli della vita dei cittadini, ciò non toglie che i passi avanti sono stati fatti anche se non con la tempestività e l'efficacia auspicata. Ne sono la prova le successive relazioni di monitoraggio della Commissione Europea negli anni successivi al 2005 (Com. CE: COM 2007/146; COM 2008/199; COM 2009/390) che dimostrano l'andamento positivo dell'iniziativa *eEurope* anche se, come è facile presumere, i passi in avanti più significativi sono rintracciabili su un piano più economico che di *governance* complessiva o ancor più su un piano di sviluppo capillare dell'*e-Government*. Inoltre, è utile tener presente la crisi che ha avuto avvio nei primi mesi del 2008 in tutto il mondo in seguito a quella di natura finanziaria scoppiata nell'estate del 2007 che ha avuto origine negli Stati Uniti, la quale ha rimesso in discussione i progressi sociali ed economici compiuti dai paesi dell'UE.

La Comunità europea ha reagito alla crisi promuovendo l'iniziativa *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (Com. CE: COM 2010/2020) facendovi confluire gli obiettivi di i2010. La Commissione presenta sette iniziative da mettere in atto a livello europeo e nei paesi dell'Unione:

- l'*Unione dell'innovazione*, che sosterrà la produzione di prodotti e servizi innovativi, in particolare quelli connessi ai cambiamenti climatici, all'efficienza energetica, alla salute e all'invecchiamento della popolazione;
- l'iniziativa *Youth on the move*, per migliorare soprattutto l'efficienza dei sistemi d'istruzione, l'apprendimento non formale e informale, la mobilità degli studenti e dei ricercatori, ma anche l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
- l'*agenda europea del digitale*, per favorire la creazione di un mercato unico del digitale, caratterizzato da un elevato livello di sicurezza e da un quadro giuridico chiaro. Inoltre Internet ad alta e altissima velocità deve essere accessibile a tutta la popolazione;
- l'iniziativa per un'*Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*, per sostenere la gestione sostenibile delle risorse e ridurre le emissioni di carbonio, sostenendo la competitività dell'economia europea e la sua sicurezza energetica;
- l'iniziativa per una *politica industriale per l'era della globalizzazione*, per aiutare le imprese del settore a superare la crisi economica, a inserirsi nel commercio mondiale e ad adottare metodi di produzione più rispettosi dell'ambiente;
- un'*agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, che dovrebbe permettere di migliorare l'occupazione e la sostenibilità dei sistemi sociali. L'obiettivo è soprattutto quello di incoraggiare strategie di quella che viene definita *flexicurity* ovvero “flessicurezza” (un incrocio fra flessibilità e sicurezza), la formazione di lavoratori e studenti, ma anche la parità tra donne e uomini e l'occupazione dei lavoratori più anziani;
- la *Piattaforma europea contro la povertà*, per rafforzare la cooperazione tra i paesi dell'UE e fare seguito al metodo di coordinamento aperto in materia di esclusione e di protezione sociale. L'obiettivo della piattaforma deve essere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea e l'inclusione sociale delle persone che vivono in povertà.

Europa 2020 si presenta quindi come una strategia che abbraccia tutti gli aspetti della vita sociale, economica e politica degli Stati membri. Seguendo l'analisi specifica di questo lavoro occorre però concentrarsi solamente su alcuni aspetti, primo fra tutti quello riguar-

dante l'Agenda digitale europea. Attraverso la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010 - Un'agenda digitale europea* (Com. CE: COM 2010/245) la Commissione europea ha proposto un'agenda digitale il cui obiettivo principale è sviluppare un mercato unico digitale per condurre l'Europa verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'agenda si prefigge di tracciare la strada per sfruttare al meglio il potenziale sociale ed economico delle ICTs, in particolare di Internet, che costituisce il supporto essenziale delle attività socioeconomiche, che si tratti di creare relazioni d'affari, lavorare, giocare, comunicare o esprimersi liberamente. Il perseguimento degli obiettivi contenuti nell'agenda è volto a stimolare l'innovazione e la crescita economica e a migliorare la vita quotidiana dei cittadini e delle imprese. Grazie a una maggiore diffusione e ad un uso più efficace delle tecnologie digitali l'Europa potrà affrontare le sfide principali a cui è chiamata a confrontarsi e offrire ai suoi cittadini una migliore qualità della vita, ad esempio sotto forma di un'assistenza sanitaria migliore, trasporti più sicuri e più efficienti, un ambiente più pulito, nuove possibilità di comunicazione e un accesso più agevole ai servizi pubblici e ai contenuti culturali. La Commissione pone poi l'attenzione sui principali ostacoli alla piena realizzazione del progetto: 1) la frammentazione dei mercati digitali; 2) la mancanza di interoperabilità; 3) l'aumento della criminalità informatica e il rischio di un calo della fiducia nelle reti; 4) la mancanza di investimenti nelle reti; 5) l'impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione; 6) la mancanza di alfabetizzazione digitale e di competenze informatiche; 7) le opportunità mancate nella risposta ai problemi della società. Tutti questi ostacoli mostrano come il progetto eEurope e le varie direttive espone precedentemente, nonostante l'attestato andamento positivo, siano ancora ben lontane dagli obiettivi prefissati, complice la crisi ma forse maggiormente l'incapacità di adeguare in "breve" tempo strutture complesse e macchinose come le istituzioni amministrative.

A conclusione di questo paragrafo, è decisamente degna di nota un'ulteriore spinta verso la trasformazione degli apparati amministrativi grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sull'onda positiva dell'elezione di Obama a presidente degli Stati Uniti e soprattutto su quella generata dal suo primo atto, il Memorandum sulla trasparenza e l'*Open Government* indirizzato ai dirigenti della sua amministrazione, inizia a delinearsi anche in ambito europeo un ulteriore cambiamento nell'importanza accordata alla PSI. Viene infatti promossa la *Dichiarazione aperta sui servizi pubblici europei* (novembre

2009) da cittadini e organizzazione non governative che invocano l'adozione di politiche pubbliche che abbandonino un'idea di erogazione dei servizi pubblici ormai inutile e obsoleta. I promotori chiedono ai governi e alla Commissione europea di includere i principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione (i quali verranno approfonditi maggiormente nel paragrafo successivo) nel piano *e-Government* e di garantire che i cittadini europei beneficino quanto prima dei vantaggi provenienti dall'adozione del modello che si sta delineando anche negli Stati Uniti. I principi guida della Dichiarazione sono stati accolti nella Dichiarazione di Malmö, la quale propone tra i suoi obiettivi lo sviluppo di servizi *user-centric* che favoriscano l'interazione tra cittadini e amministrazioni; l'aumento della disponibilità della PSI per incentivarne il riuso; il rafforzamento della trasparenza nei procedimenti amministrativi; la promozione della partecipazione attiva. Nell'ottica di quest'ultima posizione espressa dalla Comunità europea, la strategia Europa 2020 si trova a delineare le iniziative da implementare nei successivi dieci anni per la crescita e lo sviluppo degli Stati membri, ponendo al centro del discorso l'apertura delle informazioni pubbliche. Tuttavia, un richiamo diretto alle potenzialità innovative dell'enorme mole di informazioni appartenenti al settore pubblico tarda ancora ad arrivare.

2.2. Verso l'Open Government

Parlare di *Open Government* significa addentrarsi in un ulteriore stadio di sviluppo della gestione della cosa pubblica attraverso l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I primi atti in favore di questa nuova visione sono stati promossi da Barack Obama nel 2009 a conclusione della sua ormai celebre campagna elettorale fortemente incentrata sull'uso del Web e dei *social network* grazie ai quali è riuscito ad avere una notevole partecipazione dal basso (caso emblematico quello dei finanziamenti per la campagna presidenziale). L'elemento dell'apertura a livello governativo, come si è visto nel primo capitolo, è stato accompagnato e in certo senso spalleggiato da numerose iniziative dal basso, da progetti collaborativi come quello di Wikipedia, dalle iniziative Open Source e in generale da una modalità di progettazione e sviluppo la cui filosofia è stata completamente abbracciata dal neo-presidente americano nello stesso giorno del suo insediamento. Obama infatti ha pubblicato il *Memorandum for the Heads of*

Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government per i dirigenti della sua amministrazione che si apre affermando che:

La mia amministrazione si impegna a dare vita a un grado di apertura (openness) nel governo senza precedenti. Lavoreremo assieme per assicurare la fiducia pubblica e per stabilire un sistema basato sulla trasparenza, sulla partecipazione pubblica e sulla collaborazione. L'apertura rafforzerà la nostra democrazia e promuoverà l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione.

Non esagera Di Donato quando afferma che «l'Open Government si configura così come una nuova modalità di amministrazione» (DI DONATO 2010, 17) in quanto affinché questa nuova “modalità di gestione” abbia successo è necessario ripensare totalmente il modo di vedere la cosa pubblica e il modo in cui ci si approccia a essa. Anche il fatto di continuare a parlare di modalità di gestione è riduttivo: è un cambiamento che va oltre le tecniche e che diventa un fatto culturale profondo e totalizzante. Per innescare il cambiamento Obama esige che vengano rispettati quelli che successivamente saranno definiti i principi dell'*openness*, ovvero pretende che la sua amministrazione sia trasparente, partecipativa e collaborativa:

- *Trasparente* perché la trasparenza implica responsabilità ed è proprio per questo che il Memorandum impegna l'amministrazione a prendere provvedimenti e ad adottare regolamenti che consentano la rapida apertura dell'informazione in suo possesso in forme facilmente reperibili online e in formati aperti.
- *Partecipativa* in quanto la partecipazione migliora l'efficacia delle amministrazione e la qualità delle sue decisioni. Questo elemento implica il coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali cosa che, grazie alle moderne tecnologie, è sempre più semplice fare.
- *Collaborativa* in quanto la collaborazione coinvolge direttamente i cittadini, sia presi singolarmente che nelle aggregazioni sociali, nelle attività dell'amministrazione che dovrebbero essere avvicinati con strumenti e metodi innovativi. La collaborazione è fondamentale anche all'interno delle amministrazioni stesse. Questo coinvolgimento richiesto parte dal presupposto che tutti in quanto de-

tentori di conoscenze e competenze (*skill*) possano/debbero dare il loro contributo al fine di ottimizzare l'efficienza e l'efficacia del servizio offerto e in generale del processo decisionale.

La specificità a cui questo documento arriva (si parla addirittura di formati) è quanto meno strabiliante se si pensa al livello di (non) consapevolezza che trasmettono invece alcuni documenti europei degli stessi anni. Lo stesso Obama conia poi l'espressione “*Government as a Platform*” ovvero il governo come piattaforma. Questa espressione ha un'importante valenza filosofica e politica che si ricollega a un concetto più generale che è quello di «architettura partecipativa» (O'REILLY 2005). Infatti, l'impatto dei tre principi dell'*openness* che costituiscono l'Open Government sull'architettura delle amministrazioni, ha degli effetti che possono essere considerati alla pari di quelli che hanno avuto i principi a fondamento del Tcp/Ip sulla rete Internet o dei tre principi alla base del Web (identificazione, URI; interazione, HTTP; formati, HTML). Di fatto si tratta di un'organizzazione flessibile che ricerca la partecipazione e il coinvolgimento di chiunque sia in grado di dare il suo apporto e che non a caso viene condivisa con i progetti *free software* e con le politiche *Open Access*. La capacità con cui questo modello si adatta a contesti apparentemente molto differenti tra loro è illuminante.

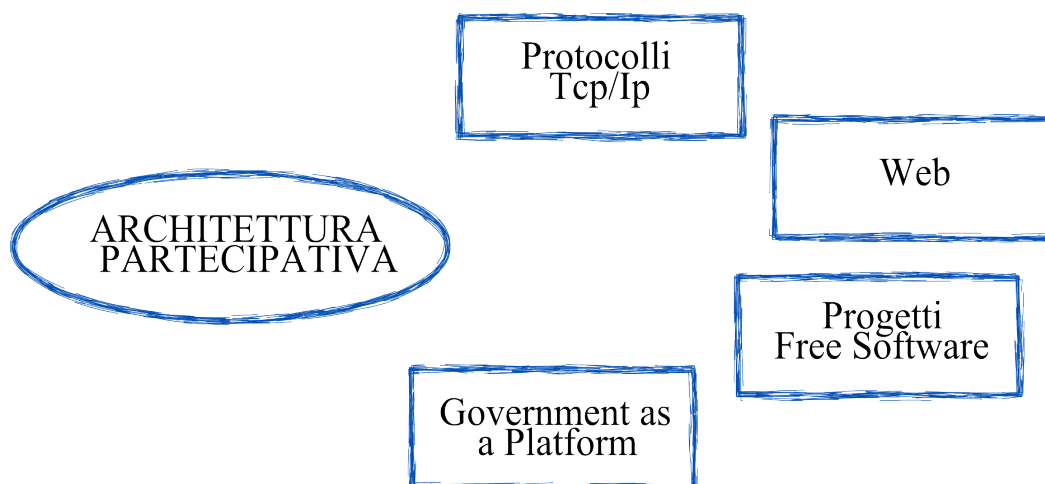


Figura 2. Il modello dell'architettura partecipativa (e collaborativa) è un filo conduttore che segna la creazione e ste-sura dei protocolli Tcp/Ip, la struttura delle rete e del Web, i progetti *free software* e infine i nuovi modelli di ammi-nistrazione incentrati sulla partecipazione.

Occorre prestare maggiore attenzione al concetto di trasparenza insieme a quello di apertura in quanto questi non sono fini a se stessi ma, al contrario, portano con sé innovazione; la partecipazione quindi non è limitata alla raccolta delle opinioni dei cittadini, ma trasforma i processi decisionali rendendo i cittadini parte attiva all'interno di essi e consentendo una reale collaborazione tra le amministrazioni e il pubblico (Di Donato 2010, 19). Vedendo come il modello dell'architettura partecipativa può essere riproposto nei vari contesti, ed essendo i principi *Open Government* strettamente connessi al contesto tecnologico in cui sono inseriti, si può osservare come un accesso aperto alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni possa avviare un processo in grado di trasformare l'idea stessa di governo, avvicinandola a un modello più simile al quello del *bazar* piuttosto che a quello della cattedrale (RAYMOND 1997).

Al primo *Memorandum* di Obama fanno quasi immediatamente seguito la *Direttiva Open Government* e la *Open Government Initiative*. La prima indica alle agenzie nazionali come adottare i tre principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione con il principale obiettivo concreto di pubblicare proattivamente le informazioni online senza aspettare le richieste del cittadino in tempi relativamente ristretti: 45 giorni per rendere disponibili almeno tre *datasets* e 60 giorni per aprire un portale che faciliti l'accesso alle informazioni. Inoltre un secondo obiettivo da raggiungere è l'istituzionalizzazione di una cultura dell'*Open Government* e questo sarà possibile attraverso delle relazioni redatte da ogni agenzia che misurino i traguardi raggiunti. Nell'ottica di imparare dalle buone pratiche la *Open Government Initiative* raccoglie invece tutte le iniziative per l'*Open Government* dell'amministrazione federale americana in un sito progettato per favorire la partecipazione e i feedback dei visitatori. È in questo contesto che si insinua l'attenzione per i dati e appare palese come il concetto di *Open Government* sia strettamente connesso a quello di *Open Data*; questi due concetti insieme fanno infatti riferimento a una filosofia, si potrebbe dire la filosofia dell'apertura, che è al tempo stesso una pratica.

Secondo alcuni studiosi sarebbe proprio il momento di difficoltà e di crisi finanziaria generalizzata a portare un'ulteriore spinta verso il passaggio da *eGovernment* a *Open Government*. Infatti il rapporto dell'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Towards Smarter and more Transparent Government* pubblicato nella primavera del 2010 con lo scopo di fare il punto sulle tendenze e sugli sviluppi delle pratiche di *e-Government*, apre proprio partendo dalla crisi economica e dal fatto che in questo mo-

mento particolare ci sia più che mai la necessità di avere programmi di governo più intelligenti e orientati al passaggio dalle ICTs alla ICC ovvero *Information and Communication Technology Culture*. Si fa quindi riferimento anche in questa sede a qualcosa di più ampio di un semplice strumento tecnologico, vale a dire a una cultura diffusa di buone pratiche portate avanti grazie all'utilizzo consapevole delle nuove tecnologie. Il rapporto ribadisce che questa cultura ha come punto di partenza fondamentale l'apertura e tutta la valenza filosofica e politica che il concetto di *openness* porta con sé.

Il nuovo modello che emerge da politiche, rapporti e studi differenti con i suoi tre principi fondamentali offre nuove opportunità di interazione e di collaborazione delineando una prospettiva non solo formale ma anche sostanziale. È utile ribadire quindi che sì, l'apertura può davvero far nascere una nuova modalità di gestione della cosa pubblica, una modalità più trasparente e più in contatto con i reali bisogni del cittadino, più orizzontale e infine più democratica. Citando Mariella Berra:

Una nuova idea di democrazia, associata a una più attiva partecipazione dei cittadini, è venuta progressivamente integrandosi con un aspetto più funzionale di informazione e di formazione di pratiche di autonomia, in grado di dare energia dall'esterno al sistema amministrativo e indurlo a una riorganizzazione interna. [...] La sfida che oggi le istituzioni pubbliche devono affrontare è infatti quella di favorire, attraverso le nuove disponibilità tecnologiche, la costruzione o la ricostruzione di un modello di interazione e strutturazione sociale che promuova insieme la crescita della società e della società in rete. (BERRA 2007 118 e seg.)

Beth Novack, docente di diritto alla New York School of Law e dal 2009 Chief Technology Officer per l'*Open Government* dell'amministrazione Obama nonché direttrice della *Open Government Initiative*, sostiene che né la teoria partecipativa democratica né l'ideale di una democrazia deliberativa siano sufficienti a descrivere il modello di democrazia di cui il paradigma *Open Government* si fa portatore (DI DONATO 2010, 25). Noveck propone infatti il modello della democrazia collaborativa sostenuto da tre argomenti chiave: la collaborazione come forma distinta di partecipazione democratica, la «visual deliberation» e un'auto-selezione egualitaria.

La collaborazione si distingue dalla partecipazione poiché presuppone che ciascuno abbia delle competenze (*skill*) che può mettere al servizio di tutti; in questo modo i “citta-

dini esperti” sono chiamati a collaborare ai processi decisionali. Come è evidente, i mezzi tecnologici diventano essenziali per tradurre in pratica questi principi. Noveck afferma inoltre che la collaborazione nell’età della rete 2.0 (*visual deliberation*) dipende dalla disponibilità di strumenti che convogliano la struttura e le regole delle pratiche collaborative: «questo tipo di social mirroring può essere comunicato attraverso il software» (DI DONATO 2010, 26). Infine, la collaborazione è una forma di partecipazione egualitaria nel senso che non tutti devono essere coinvolti nei medesimi processi decisionali, ma ciascuno può e deve partecipare sfruttando le sue particolari competenze elevandosi dalla condizione di mero destinatario delle decisioni.

Dopo aver ripercorso quasi tutte le tappe che hanno avvicinato i governi e le istituzioni all'*Open Government*, occorre anche considerare gli eventuali pericoli in cui si può incorrere attraverso i processi di apertura fin qui esposti analizzando due elementi critici della transizione verso il nuovo paradigma di gestione della cosa pubblica. Il primo riguarda un possibile effetto negativo in quanto i benefici dell'apertura dei processi partecipativi e collaborativi rimangono, almeno in una fase iniziale, percepibili solo dalle classi più agiate della popolazione sia perché spesso hanno più possibilità di connettersi alla rete sia perché altrettanto spesso dispongono di maggiori strumenti culturali. Il secondo elemento critico è legato invece legato all'ambivalenza del concetto di trasparenza che potrebbe evocare tanto una maggior visibilità, chiarezza e libertà, quanto il controllo e la sorveglianza. Un eccesso di trasparenza può condurre a forme di controllo invasivo tutt'altro che auspicabili. È a partire da questo punto che si dibatte animosamente fuori e dentro la rete sul tema della privacy e della tutela dei dati personali. Lawrence Lessig, nel suo articolo *Against Transparency The Perils of Openness in Government* (in GÖTZE-BERING 2009), mette in guardia da quella che definisce «tirannia della trasparenza» in quanto la pubblicità dell'informazione è una cosa certamente positiva ma se viene accolta acriticamente come valore in sé, senza essere inserita in un contesto prima di essere interpretata, produce effetti non necessariamente positivi.

In conclusione di questo paragrafo, è utile ricollegarsi brevemente ai temi affrontati nel primo capitolo di questa tesi collegando il movimento Open Government Data e le iniziative nate dal basso con le figure e le iniziative governative che hanno preso vita seguendo la scia del cambiamento.

A seguito delle iniziative promosse dall'amministrazione Obama e della successiva

pubblicazione del primo catalogo governativo statunitense di *Open Data*, data.gov, nel settembre 2009 è stato avviato il primo progetto di OD nel Regno Unito in versione beta, il portale data.gov.uk con quasi duemila data set. Nel progetto è stato coinvolto Tim Berners-Lee, inventore del Web e principale promotore della filosofia e delle tecnologie *Linked Open Data* (Scheda 1), e il portale ha visto un immediato coinvolgimento della società civile con oltre sessanta applicazioni sviluppate direttamente dai cittadini. Alle iniziative dei governi statunitense e britannico si sono aggiunti i portali di Canada, Nuova Zelanda e Australia e, in Europa, quelli svedese, finlandese, spagnolo e dell'Irlanda del Nord, per poi continuare in un processo a cascata che ha interessato realtà sempre più piccole fra cui, ad esempio, il portale della Regione Piemonte in Italia. Un fondamentale contributo dal basso è stato dato dalla già citata Open Knowledge Foundation, che dal 2005 ha al suo interno un gruppo di lavoro proprio sugli OGD, e che ha sviluppato la piattaforma CKAN (*Comprehensive Knowledge Archive Network*), il principale software (*open source*) utilizzato dai portali Open Data per archiviare *dataset*.

Parallelamente alla distribuzione in vari paesi dei primi insiemi di dati sono nate numerose iniziative *grassroot* volte a diffonderne la conoscenza e l'uso. È il movimento Open Government Data promuovere e intraprendere attività che mirano a coinvolgere sviluppatori e sostenitori delle istanze Open Data. Accanto a strumenti tradizionali come le conferenze, gli eventi promossi dal movimento comprendono competizioni e meeting informali come le “non conferenze”, i Barcamp e gli Hackday. Tutte queste iniziative si sviluppano in modo organico e non pianificato, senza l'approccio classico manageriale *top-down*. In esse è essenziale il meccanismo della reputazione e agisce in modo analogo a quanto avviene nelle comunità del software libero o dell'*Open Source* come incentivo alla partecipazione. Anche per questo motivo, purtroppo, ancora oggi troppo di rado queste iniziative vengono promosse e gestite da amministrazioni pubbliche.

A livello normativo europeo la tendenza a rendere accessibili i dati prende piede, oltre che sull'onda appunto di iniziative spontanee della società civile, grazie all'impulso di alcuni Stati membri mossi da ragioni di trasparenza, efficienza amministrativa e potenzialità economiche legate al riutilizzo dei dati e che sostengono il principio dell'amministrazione aperta mediante misure legislative e pratiche, quali la produzione di dati in formati adatti alla lettura ottica e la creazione di portali di dati. Si arriva quindi concretamente a parlare di dati nel 2011 con il comunicato stampa *Agenda digitale: trasformare in oro i dati*

delle amministrazioni pubbliche promosso dalla Commissione. Il Comunicato riconosce il fatto che le amministrazioni europee sono sedute su una miniera d'oro dalle potenzialità economiche non valorizzate: il corposo volume di informazioni raccolte da numerosi servizi e autorità pubblici. Seguendo l'esempio di alcuni stati membri quali il Regno Unito e la Francia tale comunicato predispone una strategia per fare sì che ciò avvenga a livello paneuropeo seguendo due direttrici principali: in primo luogo la Commissione darà l'esempio, mettendo gratuitamente a disposizione del pubblico il suo patrimonio di informazioni grazie a un nuovo portale di dati. In secondo luogo creando nell'Unione condizioni eque di concorrenza in materia di accessibilità dei dati. Pochi mesi dopo il Comunicato viene pubblicata la Comunicazione *Dati aperti - Un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente* (Com. CE: COM 2011/882), come parte integrante dell'Agenda digitale europea, in cui si presenta un pacchetto di misure finalizzate a superare gli ostacoli e la frammentazione che ancora esistono nell'Unione Europea. Esso consiste in tre tipologie di intervento che si rafforzano reciprocamente:

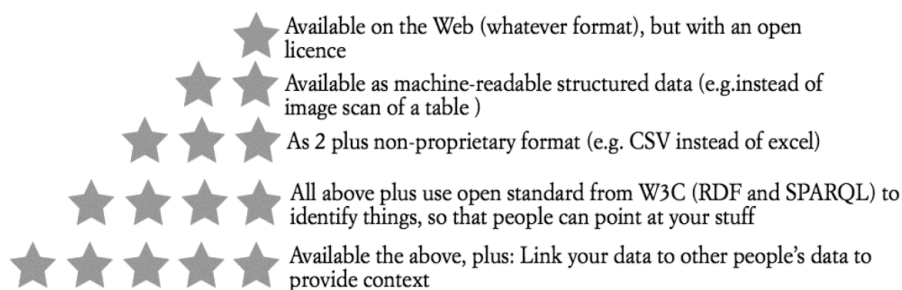
- adeguare il quadro normativo per il riutilizzo dei dati. Contestualmente alla presente comunicazione sono adottate una proposta di revisione della direttiva sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e una decisione rivista della Commissione sul riutilizzo delle informazioni in suo possesso (*Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico* (Com. CE: COM 2011/877);
- mobilitare gli strumenti finanziari a sostegno dei “dati aperti” e intraprendere azioni quali la creazione di portali di dati europei;
- facilitare il coordinamento e la condivisione di esperienze tra gli Stati membri.

Essendo la normativa relativamente molto recente per avere un riscontro della ricezione nei vari stati membri non è possibile in questa sede affrontare tutte le eventuali declinazioni concrete di quest'ultimo atto della Comunità europea. Certo è però che con quest'ultima Comunicazione si è fatto un notevole passo avanti verso l'*Open Government*

gettando le basi per uno sviluppo al passo con i tempi e con le trasformazioni continue degli ultimi anni.

Scheda 1. *Linked Open Data e le stelle di Tim Berners-Lee*

Gli Open Data sono definiti come *linked*, cioè tra loro collegati, quando sono strutturati in un modello particolare che si chiama RDF – *Resource Description Framework*, un formalismo del web semantico. RDF è uno standard e l'adozione di questo standard fa sì che tutti i dati codificati in RDF possano entrare a far parte di un unico grande database e quindi, anche se dislocati in luoghi diversi sul web, possono essere messi tra loro in relazione. Sul piano tecnico il RDF non è propriamente un formato ma un formalismo per rappresentarli. Questo modello è costituito da triple, della forma soggetto-predicato-oggetto ovvero una relazione “etichettata” tra due risorse. I *Linked Open Data* stanno alla base di quello che Berners-Lee ha definito Web Semantico, ovvero un web di dati (e non più di documenti) che possono essere processati direttamente o indirettamente dalle macchine. Lo stesso autore ha pubblicato un documento in cui spiega perché questo tipo di dati sono l'evoluzione naturale degli *Open Data*. Nel 2010 ha emendato il documento *Linked Data* del 2006 inserendo apposite specifiche, dedicate ai detentori dei dati pubblici, per semplificare la pubblicazione di *Open Government Data*. Queste indicazioni sono sintetizzate nel diagramma “5 star”.



2.3. Il percorso dell'Italia

I programmi di sviluppo italiani in materia di *e-Government* (o Amministrazione Digitale) rappresentano l'attuazione, a livello nazionale, delle strategie e degli indirizzi stabiliti in sede europea: l'attuale quadro infatti, è stato delineato dal Consiglio europeo con la Strategia di Lisbona, ratificata nel marzo del 2000, che ha fissato l'obiettivo “di fare

dell'Unione Europea la più competitiva e dinamica economia della conoscenza del mondo” entro il 2010, e da quanto successivamente introdotto nei piani *eEurope 2002*, *eEurope 2005* ed infine nella strategia *i2010*. Per l'attuazione di tali piani, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad elaborare programmi nazionali, anche al fine di intensificare le attività in materia di circolazione dei contenuti digitali a livello comunitario e di sviluppo e diffusione di servizi di Amministrazione Digitale ad alto impatto. In Italia, le azioni finalizzate al recepimento di queste direttive si sono sviluppate fondamentalmente su due direttrici principali: da un lato la definizione di un quadro normativo di supporto, dall'altro una serie di investimenti sia a livello di Pubblica Amministrazione Centrale sia a livello regionale e degli Enti locali con la promozione di progetti cofinanziati.

Nonostante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano, a questa data, utilizzate da almeno un decennio dalle pubbliche amministrazioni italiane per automatizzare le proprie procedure amministrative e gestionali interne, per poter avere una visione pressoché completa di quello che è stato ed è il percorso dell'Italia attraverso l'*e-Government*, e verso l'*Open Government*, occorre partire dal 2000. Questo anno viene preso come punto di partenza in questa analisi con riferimento alla piattaforma offerta dalle leggi Bassanini, che alla fine degli anni novanta hanno introdotto gli strumenti normativi abilitanti della firma digitale, del documento informatico, della semplificazione dei procedimenti amministrativi, ecc., norme confluite nel *Testo unico della documentazione amministrativa* (GU: DPR 445/2000), e a partire dal Piano di *e-Government* avviato nel giugno 2000 dal governo Amato. Se l'esigenza fosse stata solo quella di proseguire nel processo di informatizzazione del *back-office*, non sarebbe stato necessario introdurre un nuovo paradigma e parlare di “*e-Government*”. L'elemento innovativo che porta all'affermarsi del nuovo termine e di nuove modalità di gestione si riferisce all'applicazione anche alla pubblica amministrazione delle straordinarie potenzialità offerte dalle nuove tecnologie emerse nel mondo di Internet. Queste potenzialità sono universalmente individuate nella possibilità offerta dalla tecnologia di consentire a tutti l'accesso ai servizi erogati dalle amministrazioni e, soprattutto, di rendere possibile l'interoperabilità e l'integrazione tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni. Queste convinzioni vengono confermate dal primo *Piano nazionale sull'e-Government* del giugno del 2000 che propone tre obiettivi fondamentali:

- migliorare l'efficienza operativa interna delle amministrazioni;
- offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati e non più frammentati secondo le competenze dei singoli enti di governo;
- garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

Tutto questo in un'ottica di interoperabilità che permetta di non richiedere più al cittadino che necessiti di un servizio, informazioni già a disposizione della Pubblica amministrazione, seppur trasmesse in un'altra occasione e a un altro Ente. Nella stessa ottica deve cadere anche il vincolo territoriale, che consente di rivolgersi solo all'Ente competente secondo la residenza anagrafica. Le protagoniste dell'innovazione sono quindi le amministrazioni locali e in particolare i Comuni, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresentano i *front-office* dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali svolgono il ruolo per lo più di *back-office*. Alle Regioni spetta invece il compito principale di attivare – come già in parte fatto – le rispettive reti di interconnessione tra gli enti locali del proprio territorio. Per realizzare questa visione il Piano individua le principali macro-azioni necessarie:

- tutte le amministrazioni e gli enti devono essere dotati di un sistema informativo progettato non solo per l'automazione delle funzioni e delle procedure interne della amministrazione e per l'erogazione di servizi ai propri utenti, ma anche per l'erogazione di servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni;
- tutti i sistemi informativi di tutte le amministrazioni devono essere connessi tramite una rete tra pari, senza gerarchie che riflettano sovrastrutture istituzionali o organizzative. Le limitazioni ed i vincoli all'interazione tra i sistemi dovranno derivare solo dalla natura dei servizi da erogare.
- tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *back-office*, cioè che per ragioni istituzionali possiedono archivi contenenti informazioni necessarie alla erogazione di servizi propri, ma anche di servizi di amministrazioni terze, devono rendere accessibili senza oneri i propri servizi sulla rete a tutte le amministrazioni

che svolgono un ruolo di front-office, per consentire loro l'erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso della Amministrazione;

- le amministrazioni di front-office devono realizzare un'integrazione dei servizi delle amministrazioni di *i* per fornire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non secondo l'organizzazione delle amministrazioni eroganti.
- l'identificazione (autenticazione) di chi richiede il servizio, cittadino o impresa, e la verifica delle sue autorizzazioni, devono avvenire secondo una modalità uniforme su tutto il territorio nazionale utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto allo scopo di garantire la possibilità di accesso ad ogni servizio in ogni luogo. A questo fine verrà utilizzata la carta di identità elettronica come strumento privilegiato di accesso a tutti i servizi della pubblica amministrazione. (OSNAGHI 2007, 2)

Anche se gli obiettivi risultano molto concreti e apparentemente di rapida realizzazione, lo stesso Piano riscontra una carenza di integrazione delle azioni di ammodernamento tra PA statali e locali e anche tra PA di pari livello, essenzialmente causata dalla mancanza di una visione condivisa e di una finalizzazione unitaria. Nonostante le difficoltà riscontrate all'atto pratico, negli anni seguenti prende avvio quella che è stata successivamente definita la prima fase di attuazione dell'*e-Government* nelle Regioni e negli Enti locali, la quale si è sviluppata, tra ottobre 2001 ed aprile 2003, secondo tre linee di azione tra loro fortemente interrelate:

1. la promozione di progetti di *e-Government* presso le Regioni e gli Enti locali volti allo sviluppo di servizi infrastrutturali (principalmente Regioni e Province) e di servizi finali per cittadini e imprese (principalmente comuni e comunità montane);
2. la definizione di un comune quadro di riferimento tecnico, organizzativo e metodologico per la realizzazione dei progetti di *e-Government*;
3. la creazione, articolata su tutto il territorio nazionale, di centri regionali di competenza (CRC) per l'*e-Government*, costituiti in collaborazione con Regioni

ed Enti locali, ed aventi come principale obiettivo il sostegno alle Regioni ed agli Enti locali alla preparazione ed alla realizzazione di progetti di *e-Government*.

La prima linea di azione si è realizzata mediante l'emissione di un Avviso per il finanziamento di progetti finalizzati all'individuazione e realizzazione di servizi online per cittadini ed imprese. La valutazione dei progetti ha messo in luce il buon livello di progettualità espressa dal territorio, che ha consentito di selezionare 134 progetti, di cui 26 nel Sud (dati: Archivio Storico CNIPA – Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione). I progetti selezionati sono finalizzati in massima parte all'erogazione di servizi pubblici in rete a larga parte della popolazione e delle imprese. Gli obiettivi fissati riguardano da un lato la semplificazione, l'efficienza e la competitività delle circa 4.000 pubbliche amministrazioni che si sono impegnate in questo percorso di modernizzazione; dall'altro il sostegno alla coerenza ed integrazione tra il livello locale e il sistema nazionale.

La definizione di un comune quadro di riferimento tecnico, organizzativo e metodologico ha prodotto i documenti che sono stati forniti come allegati tecnici alla presentazione dei lavori ed ha quindi orientato i progetti verso architetture e requisiti tecnici ed organizzativi comuni. Tale quadro di riferimento, definito sulla base di un lavoro comune svolto con i rappresentanti di Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, ha rispecchiato positivamente lo stato dell'arte delle tecnologie e dei processi di cooperazione quale era definito alla fine del 2001. Tale situazione ha subito rilevanti sviluppi sia in base agli sviluppi delle tecnologie, in base sia alla crescente consapevolezza delle reciproche implicazioni tra attuazione dell'*e-Government* e riorganizzazione dello stato in senso federale, sia ai contenuti tecnologici dei progetti presentati e cofinanziati, che costituiscono un patrimonio di soluzioni e di architetture tecnologiche di qualità e rilevanza significative.

Fondamentale a livello regionale è stato poi l'avvio del progetto "Centri Regionali di Competenza per l'*e-Government* e la Società dell'informazione" (CRC), un'iniziativa nazionale nata allo scopo di istituire una rete di organismi che possa costituire un punto di riferimento sul territorio per gli Enti Locali in materia di *e-Government* e Società dell'Informazione, ma anche per diffondere la conoscenza su tali temi e raccogliere le esigenze avvertite localmente. Tale progetto è nato dall'iniziativa congiunta del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (MIT) e delle Regioni ed è stato attuato dal Formez - centro di servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle Pubbliche Am-

ministrazioni. I CRC sono stati pensati come uno strumento dedicato soprattutto agli aspetti “socio-tecnici” dei processi di innovazione – problemi di formazione delle risorse umane, di riorganizzazione delle attività, di gestione del cambiamento, dentro e tra le organizzazioni – che sono complementari a quelli più strettamente tecnologici, meglio presidiati da risorse specialistiche delle stesse pubbliche amministrazioni e/o delle imprese ICT.

A inizio 2003, a conclusione della prima fase di attuazione dell'*e-Government* nelle Regioni ed Enti Locali, viene elaborato il *Primo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia* promosso dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie in collaborazione con le regioni, i CRC e il Formez (FORMEZ 2003a). Il Rapporto propone due sezioni, una sullo stato dell'arte del mercato IT e l'altra sulla diffusione della banda larga nelle regioni. Si tratta di due indagini nazionali alle quali è stato espressamente chiesto di fornire i dati a livello di singola regione. I due elementi prescelti rappresentano aspetti importanti in termini di quadro conoscitivo della situazione sul territorio e nell'ottica dello sviluppo locale: il mercato IT, in qualità di indicatore della domanda e dell'offerta di innovazione tecnologica sul territorio, e la banda larga, in quanto indicatore della disponibilità di infrastrutture di telecomunicazioni avanzate e misura del *digital divide*, non solo tra regioni diverse (si manifesta una risaputa asimmetria tra nord e sud del Paese), ma anche all'interno di una stessa regione. Vengono anche presentati, nei singoli rapporti regionali, un quadro delle iniziative di cablaggio avviate a livello locale e una descrizione delle politiche regionali per la larga banda. Il Rapporto contiene infine, nella Terza Parte, le schede regionali che rappresentano una versione sintetica dei Rapporti regionali di approfondimento. A questo rapporto fa seguito dopo pochi mesi *L'e-Government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione obiettivi, azioni e modalità di attuazione*, documento approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie Locali il 27 novembre 2003 (MIN. INNOVAZIONE 2003b). La seconda fase dell'attuazione dell'*e-Government* ha come prerequisito la definizione di una visione strategica comune tra stato, Regioni ed Enti locali, che è contenuta nel documento *L'e-Government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*, elaborato dal Comitato Tecnico della Commissione permanente per l'Innovazione e le Tecnologie costituita tra i Presidenti delle regioni ed il Ministro competente, pubblicato nell'aprile del 2003 (FORMEZ 2003b). Questa seconda fase ha come obiettivo principale l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni

locali dei processi di innovazione già avviati, sia per ciò che riguarda la realizzazione dei servizi per cittadini e imprese, sia per la realizzazione di servizi infrastrutturali in tutti i territori regionali. Essa prevede anche la realizzazione di servizi online per promuovere la cittadinanza digitale e specifiche misure per l'inclusione dei piccoli comuni, per la promozione dell'utilizzo dei servizi online e per la formazione e l'assistenza agli Enti locali. L'elaborazione di queste strategie è stata resa possibile, oltre che da una crescente sensibilità per l'argomento anche in Italia, dalla rilevanza che ha avuto nella politica di attuazione dell'*e-Government* in Italia il Piano d'azione *eEurope 2002*, nel quale si individuano alcuni obiettivi essenziali al fine di far divenire quella europea "l'economia più competitiva e dinamica a livello mondiale, anche sfruttando le opportunità offerte da Internet". Come si ricorderà dal paragrafo precedente il Piano *eEurope 2002* suggeriva la diffusione delle più valide esperienze di amministrazione online, anche a seguito dello scambio di conoscenze a livello europeo, e si esprimeva positivamente nel senso del vero e proprio riutilizzo delle soluzioni tecnologiche. Ma la situazione ricorrente che si registra in Italia mostra invece una seria difficoltà a mettere in atto questo scambio di buone pratiche a causa della mancanza di collaborazione tra fra i vari livelli istituzionali, della frammentazione e della dispersione delle esperienze stesse. I casi di eccellenza ci sono e sono numerose, ma gli amministratori pubblici sembrano incapaci di trasferirle in contesti diversi da quelli in cui sono stati realizzate. Il problema è maggiormente avvertito nella Pubblica Amministrazione locale per la difficoltà di adottare le soluzioni informatiche sperimentate a livello centrale in realtà territoriali notevolmente differenziate per livello tecnologico raggiunto e per modalità di governo del territorio. Infatti ancora nel 2007 Osnaghi, in un intervento a ForumPA 2007: Convegno "Missing: sulle tracce delle riforme scomparse", affermava che:

Se ci riferiamo alle macro azioni identificate nel Piano del 2000, è vero che oggi molte amministrazioni centrali e locali erogano numerosi servizi via internet, ma si tratta, soprattutto a livello locale, di un panorama frammentato e a macchia di leopardo e di una situazione non generalizzata e disomogenea a livello nazionale, che di fatto determina un aggravamento del *digital divide*. Sul fronte dell'interoperabilità tra le amministrazioni non si sono registrati, invece, risultati (non ho notizia di alcuna situazione realizzata di interoperabilità tra sistemi informativi di due amministrazioni, non mediata dall'intervento di un operatore umano), e non è stato attivato alcun progetto di valenza nazionale finalizzato a dare attuazione a norme che esistono da tempo. [...] È naturalmente possibile inda-

gare a fondo le cause di questi insuccessi, ma alla fine ci si troverebbe probabilmente di fronte a conclusioni comuni: si tratta sempre dell'estrema difficoltà di realizzare progetti che coinvolgono l'interoperabilità e quindi la collaborazione operativa e progettuale tra amministrazioni diverse, centrali e locali. (OSNAGHI 2007, 3).

In un'analisi dello stesso tipo, anche se meno recente di quella di Osnaghi, si pronunciano anche Cesare Maioli e Chiara Rabbito in un articolo pubblicato nel 2005 nel quale sottolineano che, qualunque sia l'atteggiamento dei singoli vertici politici (compresi quelli che considerano le ICTs come un magazzino da cui attingere risorse e quelli che ritengono che le consulenze tecnologiche o giuridiche siano la soluzione alle politiche di *e-Government* a sostegno del territorio), le esperienze internazionali dal 1995 - e quindi il conseguente cardine delle implementazioni migliori - dimostrano che il successo dei piani di *e-Government* dipende da una consapevole guida politica delle attività e che è necessario, volta per volta, costituire un gruppo di lavoro di politici, manager e tecnologi per supportare l'identificazione dei problemi e degli interessi di un territorio, e per integrarli e bilanciarli in un contesto inter-territoriale ed europeo in modo tale che l'intera Pubblica Amministrazione del territorio possa migliorare se stessa e il suo modo di operare.

Uno studio che non ci si aspetterebbe di trovare in un contesto del genere, ma che al contrario risale al contesto normativo della prima fase dell'*e-Government*, è l'*Indagine conoscitiva sul software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione* pubblicato dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie a maggio 2003 (MIN. INNOVAZIONE 2003a). L'Indagine apre con il riconoscimento del fatto che il software OS ed il modello di sviluppo ad esso collegato sono divenuti nel corso degli ultimi anni un importante tema di discussione e di dibattito nel mondo delle imprese, della ricerca, degli utenti di tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni e delle PA. In particolare, il software OS è da molti ritenuto un elemento importante per affrontare e risolvere con successo una serie di problemi ed istanze legate all'uso ed alla valorizzazione delle ICTs nel mondo delle Pubbliche Amministrazioni. Anche se leggendo il documento si comprende che il discorso sull'*Open Source* viene affrontato in un'ottica prettamente economica e di risparmio per le amministrazioni, il documento affronta comunque una serie di concetti, quali *free software* (e *Free Software Foundation*), formati aperti e standard proprietari, che, come esposto nel primo capitolo, hanno un'importante valore di per sé. Pochi mesi dopo l'Indagine, a

dicembre 2003, viene emanata da Lucio Stanca, allora Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, la *Direttiva Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni* in cui si afferma:

Con la presente direttiva si forniscono alle pubbliche amministrazioni indicazioni e criteri tecnici e operativi per gestire più efficacemente il processo di predisposizione o di acquisizione di programmi informatici. In particolare, nella presente direttiva si indica come le pubbliche amministrazioni debbano tener conto della offerta sul mercato di una nuova modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici, definita «open source» o «a codice sorgente aperto». L'inclusione di tale nuova tipologia d'offerta all'interno delle soluzioni tecniche tra cui scegliere, contribuisce ad ampliare la gamma delle opportunità e delle possibili soluzioni, in un quadro di equilibrio, di pluralismo e di aperta competizione. (GU: Direttiva 19/2003)

Anche se l'importanza riconosciuta all'*open source* ha una valenza puramente economica, risulta estremamente importante che nel quadro normativo italiano della prima fase di attuazione dell'*e-Government* sia presente un'attenzione particolare anche a questo tema.

Riprendendo le fila del discorso delle varie fasi che si sono susseguite, è utile notare che il passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione trova la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche che costituiranno la base per l'evoluzione dell'*e-Government* negli anni successivi. La prima riforma è contenuta nel decreto legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005 sul *Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione* (SPC), ormai vicino alla definitiva adozione e che sostituirà, nello spirito di una visione pienamente condivisa tra Stato, Regioni ed Enti Locali, la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni. La seconda riforma è costituita dal *Codice dell'Amministrazione digitale* (CAD) emanato col Decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 e preceduto dalla Direttiva del MIT del 4 gennaio 2005 *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione*, che darà un assetto unitario ed organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese, agli istituti giuridici ed ai doveri delle amministrazioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e in cui poi confluirà anche il SPC. Il CAD è il cuore di questo nuovo impianto normativo che dota i cittadini e le imprese degli strumenti comunemente utilizzati nell'interazione con Pubblica Amministrazione e tecnicamente necessari nell'ambito dell'Amministrazione Digitale: la firma elettronica in sostituzione della

firma autografa, la posta elettronica certificata in sostituzione della comunicazione via fax o via raccomandata, regole per i pagamenti elettronici, lo sportello unico per le attività produttive anche in modalità telematica. Infine promuove l'alfabetizzazione informatica dei cittadini, la formazione informatica dei dipendenti pubblici, lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni attraverso modalità prettamente informatiche basate sulle regole del Sistema Pubblico di Connettività e la Rete internazionale della pubblica amministrazione. L'emanazione del Codice ha suscitato impressioni contrastanti presso gli osservatori e presso la dottrina giuridica. Da un lato, vi sono coloro che ne hanno accolto positivamente l'uscita, considerandolo un importante atto di riordino della materia. Dall'altro lato, una parte (non minoritaria) della dottrina, si è mostrata alquanto scettica sulla effettiva portata innovativa del decreto, per diverse ragioni. In primo luogo, perché – sostengono i critici – il codice conterrebbe numerose enunciazioni di principio, spesso piuttosto solenni, senza accompagnarle però a disposizioni operative che ne consentano la concreta attuazione. In secondo luogo, perché avrebbe scorporato un assetto normativo che già era organico: la disciplina del documento informatico, secondo tale opinione, trovava infatti la propria sede naturale nel *Testo unico sulla documentazione amministrativa*, dove l'atto elettronico era disciplinato contestualmente all'atto cartaceo in un regime di perfetta alternativa tra i due supporti. Infine, secondo la dottrina più scettica, con il "codice" sarebbe degenerato l'intento iniziale di usare l'informatica come strumento per la semplificazione amministrativa, facendo diventare la digitalizzazione un fine a sé stante, sottovalutando i rischi di un passaggio non sufficientemente graduale dal cartaceo all'elettronico, primo fra tutti l'accentuarsi del *digital divide* fra cittadini dotati di confidenza con lo strumento informatico, e cittadini che per ragioni sociali o anagrafiche hanno difficoltà a rapportarsi telematicamente con l'amministrazione.

Se si analizzano poi i successivi atti normativi e i vari rapporti proposti da diversi soggetti, come *E-Government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche - Analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia dell'e-Government* promosso nel 2007 dal Dipartimento della Funzione Pubblica (FORMEZ 2007) o *Verso il sistema nazionale di e-Government - Linee Strategiche* promosso sempre nel 2007 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, (MIN. RIFORME 2007) si percepisce un'onda positiva di strategie, progetti e idee innovative che vengono però puntualmente

smentite o quanto meno ridimensionate da articoli di esperti del settore. Un caso già citato è quello di Osnaghi che sempre nello stesso intervento del 2007 conclude dicendo:

Oggi mancano i presupposti per lanciare progetti di questa natura, non tanto per la mancanza di fondi che, per quanto pochissimi, sarebbero tuttavia sufficienti a spendere almeno gli studi di fattibilità di alcuni progetti strategici prioritari, ma soprattutto per la mancanza di coesione e di unità di intenti tra governo ed amministrazioni centrali e locali e per l'apparente incapacità di passare dalla enunciazione di generiche linee guida alle azioni progettuali necessarie alla loro implementazione e per l'assenza di strutture di governo e di gestione dei progetti adeguate. Queste considerazioni portano a concludere che il paese e la sua pubblica amministrazione hanno nell'assetto attuale una impossibilità strutturale a far fronte alle sfide postulate dall'e-Government. Perfino la parola appare estranea all'agenda politica dove si preferisce parlare di e-altro, come ad esempio di e-Democracy o e-participation. Senza un cambiamento di impostazione e nella prevedibile ulteriore carenza di risorse è facile previsione che i progressi dell'e-Government in Italia saranno praticamente nulli anche nella legislatura in corso, il che significa arretrare gravemente e definitivamente nel confronto competitivo con gli altri paesi. In conclusione le tracce delle riforme si sono perse perché si è ritenuto che bastassero le norme e la buona volontà delle singole amministrazioni. Per attuare le riforme è invece necessario lanciare progetti nazionali strategici che mettano a disposizione finanziamenti mirati ed adeguati strumenti di governo e gestione, ma non ci sono indizi che la classe politica di governo, centrale e locale, appaia interessata in questo campo a confrontarsi veramente con i nodi critici della operatività. (OSNAGHI 2007, 7)

La strada attraverso l'e-Government per l'Italia sembra quindi ricca di buoni propositi ma carente di azioni concrete e significative a livello centrale in grado di attuare il cambiamento auspicato. Nonostante il tono sconsolato di alcuni studiosi nel pronunciarsi sui progressi italiani nei progetti di e-Government, in riferimento agli anni successivi sono da segnalarsi alcuni atti, normativi e non, di notevole rilievo. Il primo è la *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Per la riduzione dei siti web delle Pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni online al cittadino* (GU: Direttiva 8/2009) nella quale innanzitutto si richiede alle amministrazioni di iscrivere i siti istituzionali all'interno del dominio gov.it, inoltre vengono previsti due documenti successivi "Linee Guida" e "Vademecum" attraverso i quali la direttiva intende

formulare regole e processi standardizzati per l'attivazione di nuovi siti e per la registrazione di nuovi domini. L'intento generale è che questi due strumenti siano aggiornati con cadenza almeno annuale così da fornire con continuità alle pubbliche amministrazioni criteri guida sulle modalità di razionalizzazione, dismissione, gestione, sviluppo e diffusione dei siti web pubblici, costantemente riviste anche tenendo conto degli avanzamenti e dei progressi tecnico-normativi in materia.

L'entusiasmo di alcuni cittadini curiosi verso quello che stava accadendo nel resto del mondo, insieme a quest'ultima direttiva, alimentano un clima di fermento che nel 2010 porta a alcuni eventi particolarmente significativi per l'Italia:

- a maggio prende vita dati.piemonte.it, il primo catalogo istituzionale italiano e in parallelo la Regione Piemonte stila le linee guida per il riuso dei dati e definisce il modello di licenza standard per fornirli;
- a ottobre nasce la IODL, la *Italian Open Data License*, promossa dal Foromez e compatibile con la licenza *Creative Commons*, Attribuzione Condividi allo stesso modo (CC-BY-SA), e la licenza *Open Data Commons*, *Open Database License* (OdbL);
- viene fondata a inizio novembre l'*Associazione Italiana per l'Open Government* da parte di un gruppo di esperti di diritto e di nuove tecnologie, funzionari pubblici e privati, docenti universitari ed altri componenti della società civile che si riuniscono con l'obiettivo di sensibilizzare cittadini, imprese ed Amministrazioni e promuovere l'attuazione di strategie di *Open Government*. L'Associazione propone subito un vero e proprio *Manifesto per l'Open Government* articolato in 10 punti aprendo una vera e propria consultazione: il metodo non poteva che essere quello di coinvolgere in un'ottica di apertura – appunto – tutti coloro che vogliono fornire un contributo di valore per la redazione del Manifesto.
- a novembre nasce la *mailing list* Spaghetti Opendata, uno dei luoghi di discussione più vivaci sul tema OD in Italia.

Sull'onda di questo fermento e delle pressioni interne, nonostante il ritardo rispetto alle promesse dell'allora ministro Brunetta, il 18 ottobre del 2011 viene istituito un “data-

gov” italiano, il portale dati.gov.it nato per consentire a cittadini, sviluppatori, imprese, associazioni di categoria e alle stesse amministrazioni di pubblicare ed usufruire dei dati aperti della Pubblica Amministrazione. Partendo dalle esperienze già in corso, il portale mira a valorizzare le esperienze esistenti così come a sensibilizzare e supportare le amministrazioni che ancora non hanno messo in cantiere iniziative specifiche. Nello stesso periodo viene pubblicato nell'ambito delle Linee Guida per la PA il *Vademecum – Open data - Come rendere aperti i dati delle pubbliche amministrazioni* nella sua versione beta e quindi perfettamente in linea con il *leitmotiv* del movimento Open Data *raw data now*, ovvero “dati grezzi subito”. La pubblicazione del *Vademecum* ha la finalità di armonizzare le modalità di pubblicazione dei dati delle diverse Pubbliche Amministrazioni in considerazione della realizzazione da parte del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione del portale dati.gov.it. Infine viene promosso il *contest Apps4Italy*, un concorso aperto a cittadini, associazioni, comunità di sviluppatori e aziende per progettare soluzioni utili e interessanti basate sull’utilizzo di dati pubblici, capaci di mostrare a tutta la società il valore del patrimonio informativo pubblico. Il *contest* è proprio un esempio della collaborazione auspicata tra i diversi attori impegnati sui temi degli *Open Data*: nato dal basso, come idea di associazioni e singoli impegnati su questi temi, ha coinvolto nel suo percorso importanti istituzioni pubbliche e private diventando un'importante iniziativa che lega il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione agli altri attori attivi nei diversi territori. Con l'attenzione accordata a livello europeo al tema dell'OD e dell'OG, con gli atti normativi e le iniziative proposte a livello centrale volte a favorire il cambiamento e grazie anche alle innumerevoli iniziative locali, anche in Italia sembra che il cammino in questa direzione sia stato intrapreso nonostante gli ormai fisiologici rallentamenti di questo paese, aprendo un nuovo scenario e ampliando le possibilità di innovazione grazie appunto all'apertura della PSI.

CAPITOLO TERZO

Gli *Open Data* in Italia: il caso toscano

3.1. Gli *Open Data* nel panorama italiano

L'Italia è un paese in cui l'attenzione per le iniziative *Open Data* ha preso avvio a partire da movimenti dal basso (*bottom-up*). In particolare, la comunità italiana per i dati aperti si concentra prevalentemente attorno a un'idea di Alberto Cottica il quale ha proposto di riunire in un unico “luogo” (online) chi, a vario titolo, fosse interessato al tema e affinché potesse condividere link a dati aperti e a strumenti per manipolarli. È nata in questo modo la *mailing-list* Spaghetti Opendata (SOD). A oggi SOD conta quasi 330 iscritti e circa 700 discussioni attraverso le quali è possibile ripercorrere in maniera scrupolosa i principali eventi in tema di *Open Data* negli ultimi due anni nonostante, va precisato, in Italia non sia (ancora) stata intrapresa un'azione totale e capillare di cambiamento all'interno delle istituzioni che permetta una vera e propria transizione verso un nuovo modello di amministrazione. L'iniziativa è nata spontaneamente come racconta Cottica nell'articolo *Spaghetti open data: la vera storia di una rivoluzione chiamata democrazia*, da cui emerge il potenziale partecipativo intrinseco all'idea.

Mi sono avvicinato al movimento *Open Data* nel settembre 2010. Passavo da Roma, e ho deciso di impulso di organizzare un aperitivo a cui invitare alcuni amici che non si conoscevano tra loro e che, secondo me, avrebbero trovato interessante frequentarsi un po'. Circa metà erano funzionari pubblici che stimo: competenti, onestissimi, idealisti. L'altra metà era costituita da bloggers, hackers civici, smanettoni di varia estrazione. I due gruppi si sono piaciuti: abbiamo finito per passare diverse ore al Mokarabia di Piazza Fiume, e qualcuno del gruppo degli hackers ha osservato che non si riusciva a capire per quale motivo i dati pubblici non fossero aperti sempre e comunque. (COTTICA 2012a)

Nel primo anno di vita SOD ha avuto tre obiettivi principali: avviare il sito (spaghietiopendata.org); rilasciare *dataset* di dati aperti e collezionare link a dataset già presenti; stimolare (attraverso seminari; Barcamp, una tipologia particolare di “non conferenze” in cui

i contenuti sono proposti dai partecipanti; e altri eventi) la Pubblica Amministrazione a muoversi in questo senso. Successivamente al rilascio di dati.gov.it (ottobre 2011) il gruppo si è concentrato in primo luogo sul recensire i (nuovi) siti di OD, sul discutere gli strumenti software da usare e sullo sviluppo di *tool* per utilizzare gli Open Data. Tutto ciò è stato possibile sia grazie alla sua leggerezza organizzativa, data dall'utilizzo della mailing list e dalla partecipazione attiva dei membri anche ad altre community e/o aziende, e sia per la composizione mista del gruppo che vede la presenza congiunta di “smanettoni” (*hacker*) e *civil servant*. Le ragioni della centralità di un tale strumento all'interno del dibattito italiano appaiono chiare. L'estrema capacità di SOD di racchiudere insieme analisi teoriche, pratiche e applicative, permette di offrire un quadro completo e dinamico del dibattito e delle iniziative sul tema degli OD. Il risultato è quindi un panorama ricco anche se frammentato, a causa di una mancata politica unitaria nazionale, che raccoglie esperienze interessanti che descrivono l'evoluzione e lo stato delle cose in Italia.



Figura 1. L'home page di SOD aggiornata al 7 novembre 2012

Inizialmente in Italia si è arrivati a parlare di dati aperti anche grazie al progetto collaborativo *OpenStreetMap* che ha al centro la creazione di mappe geospaziali. L'obiettivo di *OpenStreetMap* è stato ed è quello di creare uno stradario liberamente utilizzabile a partire da mappe create usando come riferimento i dati registrati da dispositivi GPS portatili, fotografie aeree ed altre fonti libere. Tale progetto si è basato su principi collaborativi e partecipativi: la pagina in cui la mappa è consultabile espone in evidenza un'etichetta "Modi-

fica" per procedere con la modifica dei dati ed è accompagnata da un archivio storico delle modifiche. Gli utenti registrati possono caricare nei database del progetto tracce GPS e modificare i dati presenti. È evidente la somiglianza a siti come Wikipedia, con la quale il progetto si è successivamente integrato da un punto di vista tecnico, attivando una funzionalità che permette di visionare le mappe libere del progetto all'interno della versione italiana dell'enciclopedia. Con la nascita di *OpenStreetMap* a partire dal 2007 alcune amministrazioni locali, grazie all'iniziativa di volontari, hanno iniziato a pubblicare con licenza aperta i dati dei propri stradari. Contemporaneamente le mappe si sono arricchite anche di dati "accessori" rispetto a un semplice stradario, come ad esempio le cartine dettagliatissime degli scavi di Pompei fornite da volontari per rendere più agevole la visita ai principali monumenti e alle ville dell'immensa area archeologica. Un esempio del genere mostra come l'inizio di un lavoro collaborativo di rilascio e condivisione dei dati possa dare il via a un circolo virtuoso di idee che diventano esempi di buone pratiche, le quali a loro volta si diffonderanno in virtù degli evidenti risultati ottenibili.

Nel maggio 2010, seguendo la strada tracciata dalle amministrazioni di Stati Uniti, Gran Bretagna e altre democrazie avanzate, nasce dati.piemonte.it il primo portale italiano dei dati aperti a opera della Regione Piemonte che è anche la prima a recepire concretamente le Linee Guida per il riutilizzo del patrimonio informativo pubblico. Il portale fa da avamposto pionieristico delle varie iniziative che seguiranno anche a livello normativo con l'approvazione del documento *Linee di indirizzo per la valorizzazione del patrimonio applicativo ed informativo della Regione Piemonte, la diffusione presso altre Pubbliche Amministrazioni e la promozione della collaborazione inter-ente nel campo della Società dell'Informazione* (D.G.R. 2 Agosto 2010, n. 70-482) come espressione della volontà della Regione di far conoscere il patrimonio informativo proprio e della PA piemontese, di promuovere il riuso delle conoscenze e di dare visibilità ai risultati raggiunti, quale primo passo per l'avvio di nuove sinergie con altri Enti. Tutto ciò si è concretizzato in un secondo portale specificatamente dedicato a questi temi (<http://www.riuso-pa.piemonte.it/cms/>). Difatti a ottobre 2010 qualcosa inizia a muoversi anche su altri livelli: nasce la IODL, la *Italian Open Data License*, promossa dal Formez e compatibile con la licenza *Creative Commons, Attribuzione Condividi allo stesso modo* (CC-BY-SA), e la licenza *Open Data Commons, Open Database License* (OdbL); a inizio novembre nasce l'Associazione Italiana per l'Open Government che propone il suo *Manifesto per l'Open Government* articolato in 10 punti (DA-

TAGOV 2010); infine nello stesso mese prende vita la già citata esperienza di SOD. Tra le prime segnalazioni che si trovano nella *mailing list* ce ne sono due di particolare rilievo. La prima è quella di Stefano Costa, membro di Open Knowledge Foundation, che segnala una collaborazione di pochi mesi prima della OKF con il centro NEXA per l'attivazione di CKAN Italia (<http://it.ckan.net/>), un catalogo gestito dalla *community* e ovviamente basato sul potente software *open source* di catalogazione dei dati. Il gruppo di lavoro è strutturato in maniera simile a quello di SOD con una lista di discussione aperta a tutti e ai contributi di tutte le persone interessate. In particolare è tuttora possibile contribuire al catalogo di dati pubblici CKAN Italia, aggiornare ed estendere le traduzioni dei software sviluppati dalla OKF e infine liberare dati pubblici da rendere disponibili in rete. La seconda segnalazione è quella del convegno Fammi Sapere: la Trasparenza della Pubblica Amministrazione: Internet, Open Data, Anagrafe pubblica degli Eletti, successivamente definito da Ernesto Belisario come la “Woodstock degli Open Data”, incentrato sul tema della trasparenza della Pubblica Amministrazione, e in particolare sulla tematica degli *Open Data*, che si è svolto a Senigallia il 20 novembre 2010. L'obiettivo del convegno è stato duplice: far incontrare e coordinare gli addetti ai lavori e promuovere il “trasferimento tecnologico” verso cittadini e amministratori, cioè fare informazione e formazione intorno al tema degli *Open Data*. Inoltre, come si può tuttora leggere sul sito dell'evento, sono stati approfonditi due temi in particolare: il tema degli *Open Data* per gli Enti locali, di come questi ultimi possano procedere sulla strada della massima trasparenza, con quali rischi e opportunità, in un ambito nel quale appare assente una chiara strategia nazionale; e la proposta di istituzione dell'Anagrafe Pubblica degli Eletti e dei Nominati (APEN), che aveva come scopo quello di pubblicare su Internet i dati riguardanti le presenze, lo svolgimento dei lavori, i risultati, gli stipendi, le consulenze e i pagamenti, di tutti i politici eletti e di tutte le persone che ricoprono un ruolo politico pubblico. Precedente a questa seconda iniziativa ve n'è una molto simile negli intenti. È il progetto *Openpolis* (openpolis.it) che consiste in un database che contiene tutte le informazioni dei 140mila politici italiani di ogni livello istituzionale. L'iniziativa, basandosi sulle esperienze maturate all'estero, (moveon.com, meetup.com, theyworkforyou.com), nasce dall'individuazione della totale assenza in Italia di un sistema di comunicazione politica aperto, trasparente, imparziale, e accessibile ai cittadini. La prima piattaforma web da cui ha preso il nome l'associazione, *Openpolis*, oggi *Open politici*, è del 2007 e conta decine di migliaia di iscritti e una re-

dazione distribuita che monitora e documenta il lavoro dei politici italiani. Successivamente sono nati altri progetti. *Open parlamento*, progetto del 2009, è quello di maggior successo che da sito d'informazione è diventato uno strumento di lavoro per centinaia di persone, oltre che un luogo di relazione per i cittadini italiani che spesso ricercano il confronto con i politici proprio tramite il sito. Sono comunque degni di nota anche i progetti *Voi siete qui*, un test di orientamento politico-elettorale e *Open municipio*, funzionante come *Open parlamento* ma a livello comunale.

A cavallo tra il 2010 e il 2011 ci sono state varie iniziative più o meno incentrate sul tema degli OD che hanno tenuto viva la discussione anche a livello istituzionale. Si tratta di eventi pubblici a cui hanno preso parte associazioni che si occupano di open o *linked data*, istituzioni e cittadini. Una prima iniziativa è la sesta conferenza annuale del Consorzio TOP-IX dedicata al tema degli *Open Data* tenutasi il 3 dicembre a Torino. Nella presentazione dell'evento si affermava, tra le altre cose, che «I dati sono sapere. Una quantità di dati ormai tendente all'infinito rappresenta un bacino di sapere estremamente prezioso. Per sfruttarli al meglio è necessario saperli raccogliere, archiviare adeguatamente, darne una lettura integrata, metterli in correlazione e farli dialogare». Anche basandosi su simili assunti l'iniziativa ha permesso ad aziende, ricercatori, studenti e cittadini di discutere il modello *Open Data* con esperti e protagonisti internazionali, presentando, tra i vari esempi di adozione di modelli Open, l'esperienza della Regione Piemonte. Una seconda iniziativa dello stesso mese è la *StatCamp* all'interno della decima conferenza nazionale di statistica, *Statistica 2.0, vivere l'innovazione al servizio della società* del dicembre 2010 a Roma. La *StatCamp*, che era una sorta di conferenza nella conferenza, verteva sul tema dell'evoluzione dell'*Information Technology* nella produzione, comunicazione e condivisione dell'informazione statistica ed era dedicato a specialisti e non. L'evento comprendeva una sessione mattutina completamente dedicata a Datagov e alla condivisione dei dati.

Il 2011 è iniziato con altre due iniziative importanti: il *Digital Experience Festival – better digital better life* a Milano e il convegno *La Politica della Trasparenza e dei Dati Aperti* a Roma, che si sono svolti rispettivamente nei mesi di marzo e di aprile. Nel primo si è parlato di *Open Data* (forse un po' in sordina per i non addetti/interessati ai lavori) in un incontro che titolava *Open data: siamo davvero pronti?* il quale verteva sul fatto che:

Sull'esempio degli Stati Uniti, molti Paesi stanno sperimentando sistemi di *Open Data* per rinnovare l'amministrazione, rivedere il modo di gestire la cosa pubblica, garantire maggiore efficienza, trasparenza e responsabilità; liberare i dati pubblici rappresenta, inoltre, l'opportunità per dare impulso alla c.d. "economia dell'immateriale", fornendo materia prima per la produzione di beni e servizi digitali. Nonostante il nostro Paese non abbia ancora una strategia in materia, dal basso è cresciuto un movimento di esperti, amministratori, imprenditori che sta provando a superare le difficoltà di ordine normativo e culturale che finora hanno impedito l'adozione di questa pratica amministrativa in Italia. L'Associazione Italiana per l'Open Government organizza un incontro in cui rappresentanti del movimento Open, delle Istituzioni e dell'impresa discuteranno sul tema se anche in Italia l'Open Data può essere una ricetta per uscire dalla crisi. (<http://2011.digitalfestival.net/it/conferenze/open-data-siamo-davvero-pronti>)

Nel convegno *La Politica della Trasparenza e dei Dati Aperti* la tematica degli *Open Data* è stata affrontata partendo dall'analisi delle esperienze straniere e illustrando i progetti curati dalle associazioni che in Italia si muovono in questo ambito. Per capire la rete di persone impegnate con diverse modalità intorno agli OD basta osservare l'elenco dei partecipanti alle due iniziative: Luca Nicotra, Segretario di *Agorà Digitale*; Jonathan Gray, *Open Knowledge Foundation*; Aline Pennisi, Ministero dell'economia e delle finanze; Vittorio Alvino ed Ettore di Cesare di *OpenPolis*; Stefano Costa della *Open Knowledge Foundation Italia*; Andrea Di Benedetto, presidente associazione *Linked Open Data Italia*; Lorenzo Benussi per il consorzio *Top-ix*; Alberto Cottica di Spaghetti Opendata; Ernesto Belisario per l'*Associazione italiana per l'OpenGovernment*; Michele Barbera di *Linked Open Data Italia*; Federico Morando del Centro NEXA del Politecnico di Torino; Gianni Dominici, Direttore generale *ForumPA* e altri ancora. Un aspetto curioso nel leggere un tale elenco di nomi (e di ruoli) è che tante delle persone citate sono di fatto anche assidui partecipanti alle conversazioni di Spaghetti Opendata e che a vario titolo – dipendenti ministeriali, liberi professionisti, *hacker*, avvocati – hanno partecipato e partecipano a un processo conversazionale e collaborativo che potrebbe rappresentare un ben riuscito prototipo di democrazia partecipata.

Nell'arco del 2011 iniziano a nascere anche altre iniziative oltre a quella della Regione Piemonte. Seguono infatti il progetto *Open Data* della città di Udine e quello di Faenza, le quali pubblicano una prima serie di dati sull'entrata e sulla spesa del bilancio dei

propri enti. A maggio, all'interno del FORUM PA 2011 tenutosi a Roma, viene organizzato l'evento *L'Open Data: dalle parole ai fatti*, nel quale l'Associazione Italiana per l'*Open Government* organizza un innovativo workshop, strutturato secondo la formula del talk show, con l'obiettivo di spiegare alle amministrazioni cosa e come si può fare *Open Data*. Vengono esaminati i profili strategici (importanza per cittadini e imprese), giuridici (trasparenza, licenze e privacy), tecnici (formati, cataloghi) e organizzativi (performance, monitoraggio, resistenze interne ed esterne). Nel corso dell'evento è distribuita la versione aggiornata della pubblicazione *Come si fa Open Data? Istruzioni per l'uso per Enti e Amministrazioni* (<http://it.scribd.com/doc/55159307/Come-Si-Fa-OpenData-Ver-2>) e vengono presentate le nuove iniziative dell'Associazione per la liberazione dei dati pubblici e il loro riutilizzo. In particolare viene lanciato il concorso *AppsforItaly*, il primo *contest* italiano sui dati pubblici aperti. Il contest, che partirà effettivamente nell'ottobre 2011 e che chiama a raccolta i più creativi programmatori italiani, nasce dalla collaborazione tra Associazione italiana per l'*Open Government*, il Consorzio Top-ix, IWA (International Webmasters Association) e un ampio gruppo di attori pubblici e privati. Tommaso Del Lungo in un articolo per ForumPA dove riporta stralci dell'intervista fatta a Gianluigi Cogo (Responsabile della Community Network Regione Veneto e membro dell'Associazione Italiana per l'*Open Government*) racconta cosa è avvenuto:

Abbiamo, dunque, cercato di dar vita ad un momento di sintesi tra tutte le associazioni o comunità on line attive in questo momento in Italia e tutti i soggetti pubblici che stavano operando per liberare i dati in loro possesso. Prendendo, poi, spunto dalle ultime versioni del modello «contest» abbiamo creato un sito per lanciare l'iniziativa. Siamo in ritardo di qualche anno rispetto alle nazioni pioniere, ma il format è lo stesso: proporre delle categorie di servizio agganciandole a dei premi in denaro e poi chiedere agli sviluppatori di dare il massimo.

Ovviamente fino a questo punto si è trattato di una roadmap non istituzionale, nata dal basso a partire dal lavoro di tutti quei movimenti che negli ultimi anni hanno cercato di creare cultura anche in assenza di un indirizzo e di una presa di posizione su questi temi da parte della politica nazionale. Ma è proprio a questo livello che l'iniziativa ha avuto una svolta, attirando l'attenzione delle strutture del Ministero per la PA e l'Innovazione e compiendo un vero e proprio «salto istituzionale». Il mese scorso il comitato di *AppsforItaly* ha ricevuto un'offerta di patrocinio da parte dello staff del Ministro a cui,

piacevolmente sorpresi, abbiamo risposto in maniera affermativa chiedendo però, anche un impegno dal punto di vista dei premi. E così che il montepremi complessivo dai 5.000 euro previsti dovrebbe lievitare fino ai 20.000. Con la stessa logica siamo anche aperti ad altre sponsorizzazioni il tutto per incrementare il montepremi finale e stimolare la creatività degli sviluppatori. (<http://smartinnovation.forumpa.it/story/64344/apps-italy-al-il-primo-contest-italiano-applicazioni-create-dai-dati-pubblici-aperti>)

È di fondamentale importanza sottolineare il passaggio alla *roadmap* istituzionale rispetto a una situazione in cui le associazioni di cittadini erano le sole a cercare di diffondere la cultura dell'*openness* e della trasparenza. Questo slittamento è indice del fatto che le istituzioni iniziano a considerarsi responsabili dello sviluppo e dell'evoluzione di questi temi.

Ottobre è un mese particolarmente proficuo per l'Open Data perché di fatto nascono i portali della Regione Emilia Romagna (dati.emilia-romagna.it), del Comune di Firenze (opendata.comune.fi.it) e soprattutto il portale nazionale dati.gov.it. Il portale dell'Emilia Romagna ha una peculiarità in quanto si avvale anche di un accordo sottoscritto con la Regione Piemonte per il riuso dei componenti tecnologici dei rispettivi portali e la loro evoluzione congiunta. Il sito nasce predisposto per la pubblicazione di dati *raw* (grezzi), ma viene prevista una sua evoluzione per la pubblicazione di dati *linked*, per favorire l'integrazione con supporti analoghi per dati pubblici a livello locale, nazionale e internazionale. In un articolo del supplemento di forumPa.it, *SmartInnovation*, si può leggere come secondo alcuni osservatori il progetto curi in particolare l'aspetto del riutilizzo dei dati, prevedendo attività di coinvolgimento e cooperazione con gli utilizzatori, potenziali ed effettivi, di dati pubblici (articolo disponibile all'URL: <http://smartinnovation.forumpa.it/story/64341/e-line-il-portale-degli-open-data-dell-emilia-romagna>). Con la nascita di opendata.comune.fi.it, Firenze diventa l'amministrazione comunale più avanzata in questo senso almeno per numero di banche dati disponibili. Infatti, mentre i Comuni di Udine e Faenza avevano rilasciato dati in formato open limitatamente al bilancio, il capoluogo toscano pubblica un primo elenco di *dataset* che copre nove aree tematiche: Ambiente, Amministrazione, Cultura e turismo, Istruzione, Mobilità e Sicurezza, Opere Pubbliche, Sanità e Sociale, Sport, Urbanistica. La nascita del portale dati.gov.it, infine, fa sì

che tutte le esperienze precedenti possano essere valorizzate a livello nazionale e la pubblicazione del portale rientra tra le azioni della nuova strategia per l'*open government* in Italia, presentata nello stesso periodo dall'allora ministro Brunetta. La strategia promossa dal ministro, partendo dalle esperienze già presenti nel Paese e valorizzando l'iniziativa di istituzioni locali e associazioni attive sul tema, vuole promuovere una campagna per mettere a disposizione dei cittadini e del mercato dati in formato aperto e per stimolare l'utilizzo di questi dati per la costruzione di applicazioni che rendano più facile la vita di cittadini ed imprese. Dati.gov.it si articola in tre sezioni principali:

- *Cerco i dati*, il catalogo con funzioni di ricerca che permettono di selezionare all'interno dei *dataset* alcuni parametri come formato, licenza, area tematica, e così via.
- *Condivido i dati*, attraverso cui è possibile segnalare un *dataset* della pubblica amministrazione pubblicato in formato aperto.
- *Le Applicazioni della PA*, una rassegna delle App già disponibili per i più diffusi *smartphone*, realizzate da amministrazioni centrali, regionali e locali. Questa prima raccolta sarà poi sostituita da apps.gov.it, un catalogo più articolato che andrà online dopo la premiazione del contest Apps4Italy (maggio 2012).

Inoltre il portale viene utilizzato anche come strumento di informazione e sensibilizzazione della strategia *Open Data* e nella quarta sezione *Voglio capire di più* sono presenti:

- il Vademecum sugli *Open Data* secondo le Linee Guida dei siti web della PA;
- la licenza IODL definita per le esigenze della PA sulla base degli standard internazionali;
- *Learning Object* e Wikipedia per introdurre il tema dei dati aperti nella PA;
- *webinar* periodici per diffondere la cultura del dato aperto;
- esempi di riuso e applicazione degli *Open Data*;
- riferimenti bibliografici e casi degli altri paesi.

La nascita del portale nazionale funge da incentivo per altre realtà locali infatti, a partire dall'anno seguente, molte amministrazioni inaugurano i propri portali di *Open Data*.

Nell'arco del 2012 prendono vita i progetti di Regioni Lombardia, Veneto, Toscana e Lazio; e dei Comuni di Torino, Bologna e Milano.

Tabella 1. *La nascita dei progetti italiani*

Ente locale	Messa online
Regione Piemonte	2010
Comune Udine*	2011
Comune Faenza*	
Regione Emilia Romagna	
Comune di Firenze	
Regione Lombardia	2012
Comune di Torino	
Comune di Bologna	
Regione Veneto	
Regione Toscana	
Regione Lazio	
Provincia di Roma	
Comune di Milano	

*I Comuni di Udine e Faenza non hanno istituito dei veri e propri portali ma hanno semplicemente pubblicato dati relativi ai bilanci in formato aperto.

Va segnalato inoltre il progetto Open Coesione, OpenCoesione.gov.it, il primo sito di *Open Data* sulle politiche di coesione. Obiettivo del portale, il cui sottotitolo è *Verso un miglior uso delle risorse per lo sviluppo: scopri, segui, sollecita*, è consentire a cittadini, amministrazioni, ricercatori, analisti, imprese, organizzazioni della società civile, giornalisti, di conoscere e seguire le politiche di coesione e di valutare in modo trasparente e indipendente lo stato di attuazione dei progetti e quanto le politiche adottate corrispondono ai reali bisogni di cittadini e imprese. Al momento della messa online sono state rese disponibili informazioni su circa 450mila progetti con possibilità per i cittadini di incrementarle. Alla presentazione del progetto, mentre a Roma si svolgeva la conferenza stampa, molti esponenti della piccola ma agguerrita comunità italiana dei dati aperti si sono sbizzarriti a collaudare OpenCoesione in tempo reale. Ne è nata una bella discussione su Spaghetti Open-data e in poche ore sono stati postati oltre settanta messaggi da una ventina di autori differenti, e molteplici aspetti del progetto sono stati testati in tempo reale. Ciò ha permesso

di avere praticamente subito un riscontro che è stato prontamente riassunto da Alberto Cottica in un articolo del 18 luglio (COTTICA 2012b) nel quale affermava “bei dati, bella operazione, profilo alto” e quindi che il voto complessivo è “decisamente buono” anche se sono presenti dei problemi da risolvere in tempi rapidi come il fatto che i dati siano scaricabili solo in blocco o che la licenza utilizzata sia *Creative Commons* “condividi allo stesso modo” che non permette di apporre miglioramenti.

A livello normativo vanno segnalate due tappe fondamentali che condizionano il percorso degli Open Data in Italia. La prima riguarda un'importante modifica dell'articolo 68 del CAD inserita nel Decreto Legge 83 del 22 giugno all'interno del quale all'art. 22 comma 10 si legge che

Le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:

- a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione;
- b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione;
- c) software libero o a codice sorgente aperto;
- d) software combinazione delle precedenti soluzioni. Solo quando la valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico dimostri l'impossibilità di accedere a soluzioni *open source* o già sviluppate all'interno della pubblica amministrazione ad un prezzo inferiore, è consentita l'acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso.

Il risultato di questa modifica fa sì che all'interno del CAD sia presente un nuovo e preciso principio, quello dell'*open by default* per quanto riguarda l'utilizzo dei software nella pubblica amministrazione ma precede anche una più recentissima modifica che riguarda i dati: il Decreto Digitalia (successivamente chiamato *Decreto Crescita 2.0* n. 179 del 18 ottobre 2012). Nel testo in circolazione prima dell'approvazione infatti risultava all'art. 17 comma 2 che:

I dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 68, comma 3, del presente Codice. L'eventuale adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 è motivata ai sensi delle linee guida nazionali di cui al comma 7. (<http://www.innovatori-pa.it/posts/2012/09/2976/i-dati-pubblici-diventano-aperti>)

Tale possibile modifica presume quindi l'*open by default* anche per quanto riguarda i dati ed è una conquista non da poco per il panorama italiano che però viene sempre notevolmente penalizzato da una situazione in cui le direttive europee vengono recepite con l'approvazione di norme e decreti ma un'attuazione concreta e delle modifiche strutturali a vari livelli territoriali stentano ad arrivare. Ad oggi infatti, la situazione italiana resta arretrata rispetto a quelle di altri stati europei come ad esempio la Francia che vanta circa 400mila *dataset* rilasciati contro i poco più di tremilaseicento dell'Italia (all'interno dei quali spesso vi sono dati di medio/bassa rilevanza). In un intervento all'*Internet Festival* svoltosi a Pisa nell'ottobre di quest'anno Lorenzo Benussi descriveva questa situazione aggiungendo il fatto che «il portale nazionale dati.gov.it dovrebbe fare da progetto faro per tutte le amministrazioni ma non vi riesce perché ognuno va per i fatti suoi rivendicando la propria parte di autonomia». Da questo probabilmente deriva anche l'estrema frammentarietà di progetti sparsi sul territorio. A tal proposito, secondo una recente disamina della questione pubblicata proprio su dati.gov.it, i progetti *Open Data* non sono molti e soprattutto sono concentrati prevalentemente nella parte settentrionale dell'Italia, come mostra l'infografica (figura 2).

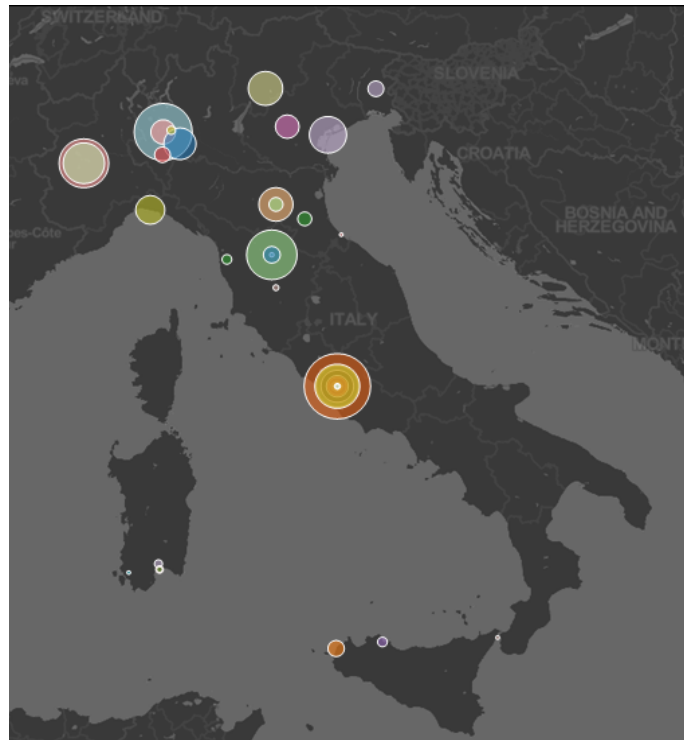


Figura 2. I data store italiani (<http://www.dati.gov.it/content/infografica>)

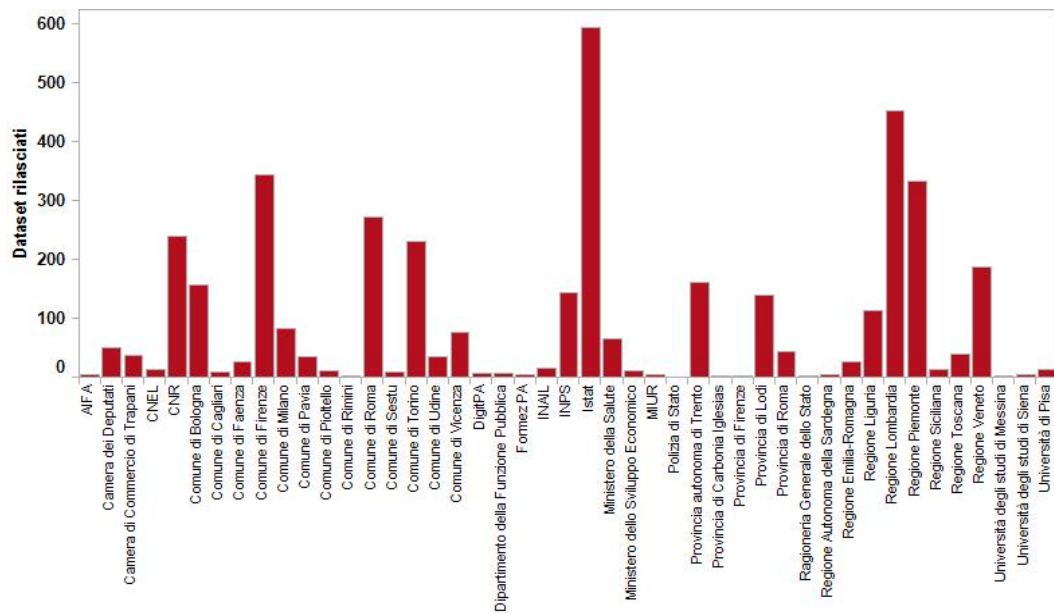


Figura 3. Dati rilasciati per ente (<http://www.dati.gov.it/content/infografica>)

Nel portale si trova inoltre un grafico che permette di capire quali amministrazioni abbiano rilasciato più dati e un altro che mostra quali siano le licenze più utilizzate, come mostrato dalle figure 3 e 4.

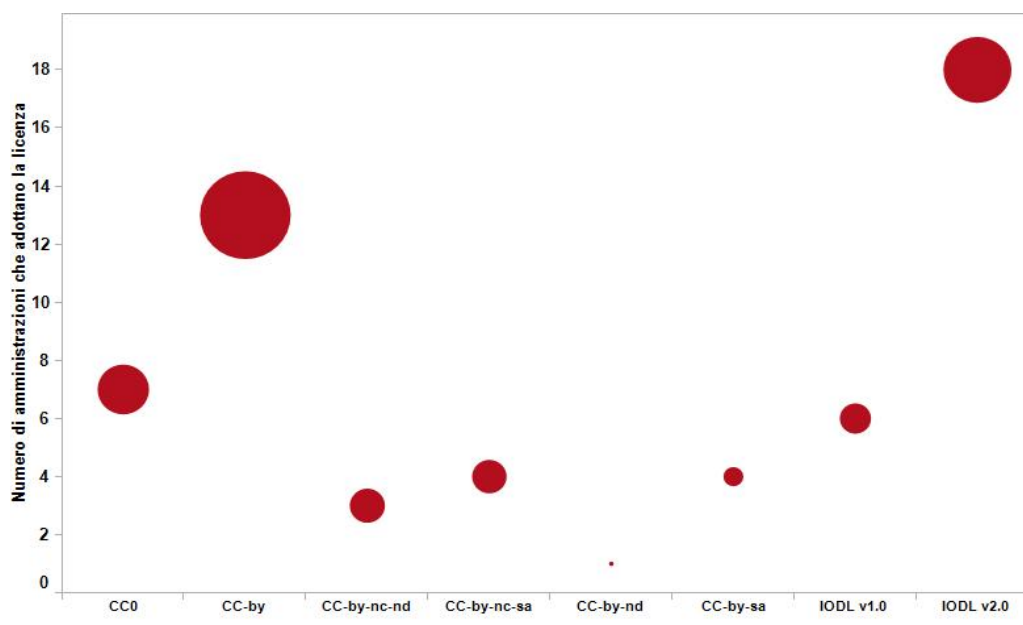


Figura 4. Le licenze più utilizzate

La lettura che può essere data osservando le infografiche è che di fatto in Italia si fa molta fatica ad avere un approccio unitario e un'unica velocità di andamento e di sviluppo nei progetti di Open Data. In un articolo su *CheFuturo* del 2 ottobre 2012 Ernesto Belisario affermava che:

[...] l'infografica pubblicata pochi giorni fa su Dati.gov.it ci restituisce una fotografia, impietosa, di fronte alla quale non possiamo restare inerti. Si tratta di una situazione, e lo dico da meridionale, imbarazzante e preoccupante. Non è possibile liquidare la questione parlando di "Italia a due velocità", dal momento che al Sud – tranne sporadiche ed isolatissime eccezioni – non esiste alcun fermento in materia di dati aperti; lo dimostra il fatto che la situazione sia assolutamente identica a quella di otto mesi fa. (BELISARIO 2012)

Nel *post* Belisario procede affermando che esiste sia una chiusura all'innovazione, sia una chiusura alla stessa trasparenza anche se a parole nessuno si è tirato indietro e di fatto

non è un caso che nel meridione ci sia il più elevato numero di disegni di legge regionali in materia di *Open Data* (Basilicata, Puglia, Campania, Sicilia). Questo però non porta all'approvazione di leggi a riguardo e, soprattutto, al rilascio di portali regionali. Per quanto riguarda le leggi regionali, considerando anche le Province Autonome, al 23 luglio 2012 erano solamente otto su ventuno gli enti che avevano legiferato in materia e cinque le regioni con un portale.

Tabella 2. *Status dell'Open nelle Regioni d'Italia*

Regioni e Prov. Autonome	Legge regionale	Sito Open Data
Piemonte	n. 24 del 23/12/11	sì
Emilia Romagna	no	sì
Veneto	n. 2301 del 29/12/11	sì
Lombardia	n. 2585 del 30/11/11	sì
Lazio	n. 7 del 18/06/2012	no
Friuli Venezia Giulia	n. 9 del 14/7/11	no
Campania	n.128 del 20/3/12	no
Prov. autonoma di Trento	Approv. legge il 17/7/2012	no
Sardegna	no	no
Puglia	Approv. con delibera n.99 del 11/7/2012	no
Sicilia	In discussione	no
Basilicata	In discussione	no
Umbria	In discussione	no
Toscana	In discussione	sì
Abruzzo	no	no
Liguria	no	no
Molise	no	no
Calabria	no	no
Valle D'Aosta	no	no
Marche	no	no
Prov. autonoma di Bolzano	no	no

I dati sono stati presi dal sito www.opengeodata.it e sono aggiornati al 23 luglio 2012.

La soluzione proposta Belisario per cercare di agevolare il processo di cambiamento auspicato è quella di inserire a livello legislativo centrale un vero e proprio obbligo per

costringere tutte le Amministrazioni ad aprire i dati. L'autore ammette che potrebbe essere difficoltoso ma che gli strumenti, come il Vademecum (<http://www.dati.gov.it/sites/default/files/VademecumOpenData.pdf>) o il Libro bianco (<http://www.evpsi.org/librobeta>), o i possibili aiuti (si veda la comunità *Open Data*) non mancano. La più che necessaria azione a livello centrale andrebbe affiancata a politiche a livello territoriale affinché si possa andare a modificare una cultura amministrativa rigida e recalcitrante che per paura o ignoranza non vuole cambiare.

3.2. *Gli Open Data nel territorio toscano*

Storicamente la Toscana è sempre stata una regione all'avanguardia per quanto riguarda l'innovazione e il supporto a politiche, tecniche e organizzative, di tipo aperto, basti pensare al suo ruolo nella creazione del Sistema Pubblico di Cooperazione – SPCoop – o alla costituzione di RTRT la Rete Telematica della Regione Toscana. Relativamente al tema degli *Open Data*, invece, questa regione ha registrato un forte ritardo almeno su altre realtà come ad esempio la Regione Piemonte. Va precisato, però, che riferimenti al riuso dei dati pubblici, ai formati aperti e alle tecnologie *open source* erano già presenti nella legge *Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza* (legge n. 54 del 5 ottobre 2009). Infatti, anche se nella legge non si arriva a parlare di *Open Data*, viene delineata una sorta di quadro di riferimento per una futura legge ad hoc (che però ad oggi è inesistente). Nell'ottobre 2011 è nato un primo progetto da parte del Comune di Firenze, anche se l'istituzione di un vero e proprio sito *ad hoc* è stata successiva all'avvio della prima sezione di Rete Civica sugli *Open Data*, pubblicando un primo numero consistente di *dataset* (circa settanta). Successivamente, è stata ulteriormente potenziata la parte *Linked Data* e la parte visuale, fino ad arrivare al 29 febbraio 2012 con l'avvio del portale dedicato agli *Open Data* (opendata.comune.fi.it). In un articolo pubblicato su *e-Government e ICT* (uno dei siti che fanno capo a FormezPA) si afferma che:

Di fatto l'iniziativa ha realizzato un sistema integrato di Open Data, la cui principale originalità sta nel coniugare la componente visuale (sezione Open data per tutti) e sociale al

mondo dei dati geospaziali e dei Linked Data. Al 23 marzo 2012 sono presenti 198 dataset, 4 esposti in formato Linked Data (viario, toponomastica, sinistri per via, e musei), cioè esposti come endpoint SPARQL, schemi RDF, con un dizionario auto-prodotto dal Comune. Il portale è stato sviluppato dal Comune di Firenze, in collaborazione con i fornitori della Rete Civica, del sistema di Risorsa Dati e del GeoPortale dell'Ente. La collaborazione con Wikitalia ha contribuito al processo di co-design del nuovo sito (febbraio 2012), di diffusione nei social networks, nonché allo sviluppo di un primo dataviz e di una prima app mobile sui dati dell'Ente. (<http://egov.formez.it/content/dati-aperti-del-comune-di-firenze>)

A fine luglio 2012 nasce il portale della Regione Toscana, dati.toscana.it. L'obiettivo, espresso da più parti, è quello di pubblicare, attraverso un processo graduale, i tanti *dataset* detenuti dalle amministrazioni locali (che verranno successivamente interconnessi tra loro) e far diventare Open Data Regione Toscana un'infrastruttura digitale per tutte le istituzioni e gli enti locali toscani. Poco dopo il rilascio del progetto, Stella Targetti, vicepresidente della Regione Toscana, ha affermato «Abbiamo aperto il sito senza presentarlo ufficialmente per farlo subito testare dai primi soggetti per cui è stato pensato, cioè i cittadini, e ascoltare le opinioni, le critiche e i suggerimenti della comunità digitale. L'esperimento ci è felicemente sfuggito di mano, nel senso che abbiamo ricevuto molti feedback, in particolare su Twitter». Infatti già il 30 luglio anche sulla *mailing list* di Spaghetti Open-data iniziano a girare le prime (buone) impressioni.

3.2.1. OPEN DATA REGIONE TOSCANA

Dati.toscana.it è stato commissionato a SpazioDati, un'azienda che si occupa principalmente di *linked data* e fortemente vicina alla comunità *Open Data* italiana, su iniziativa del Settore Infrastrutture e Tecnologie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione, in particolare della dirigente, Ing. Laura Castellani, e del Dott. Walter Volpi il quale ha seguito i lavori da vicino. Il modello che alla fine è stato scelto è quello del *data hub* CKAN, ovvero un portale basato su software *open source* che permetta ad ogni Ente pubblico del territorio di sfruttare la piattaforma per gestire in autonomia la pubblicazione o la sempli-

ce diffusione dei propri dati. Semplificando, ogni voce di *dataset* su CKAN contiene una descrizione dei dati e altre informazioni utili – i formati disponibili, il detentore, la libertà di accesso e riuso, gli argomenti che i dati affrontano – e gli utenti possono migliorare o modificare queste informazioni (CKAN mantiene una cronologia di tutte queste modifiche). Per quanto riguarda i formati utilizzati, a parte due *dataset* relativi a dei dati meteorologici pubblicati in PDF, la scelta è stata quella di pubblicare i dati in CSV (Comma-Separated Values), un formato aperto con un peso molto limitato che permette di essere letto, modificato e registrato con qualsiasi applicazione per la gestione di basi dati. In merito alle licenze è stata fatta una scelta molto decisa verso il maggior grado di apertura possibile in quanto è stata utilizzato lo strumento CC0 (che non è una vera e propria licenza) il quale colloca il materiale nel pubblico dominio. In questo modo si rinuncia al maggior numero di diritti possibile tramite una semplice licenza permissiva. Appare evidente che con questa scelta ci sia stata una volontà ferma di favorire il più possibile il riuso dei dati da parte di chiunque fosse interessato.

Graficamente il sito dati.toscana.it si presenta in maniera pulita e funzionale, non si trovano temi di sfondo accesi, né *link* ad altri siti della regione, né elementi grafici eccessivi. A prevalere sono il bianco (per la maggior parte) e il rosso, essendo quest'ultimo il colore dello stemma della regione che appare infatti nel banner di testa. Tale banner contiene il nome del portale, Open Data Regione Toscana, con l'aggiunta del *beta*, proprio a specificare l'essere ancora in fase di miglioramento, e un piccolo riquadro in grigio dedicato alle aree tematiche del sito: Cerca, Gruppi e Informazioni.



Figura 5. Banner di testa di dati.toscana.it

La voce “Cerca” rimanda all'elenco completo dei trentanove *dataset* presi singolarmente con a fianco raccolti i *tag* e i formati utilizzati per numero di utilizzo e una sintesi dell'insieme dei *dataset* per macro-categorie.

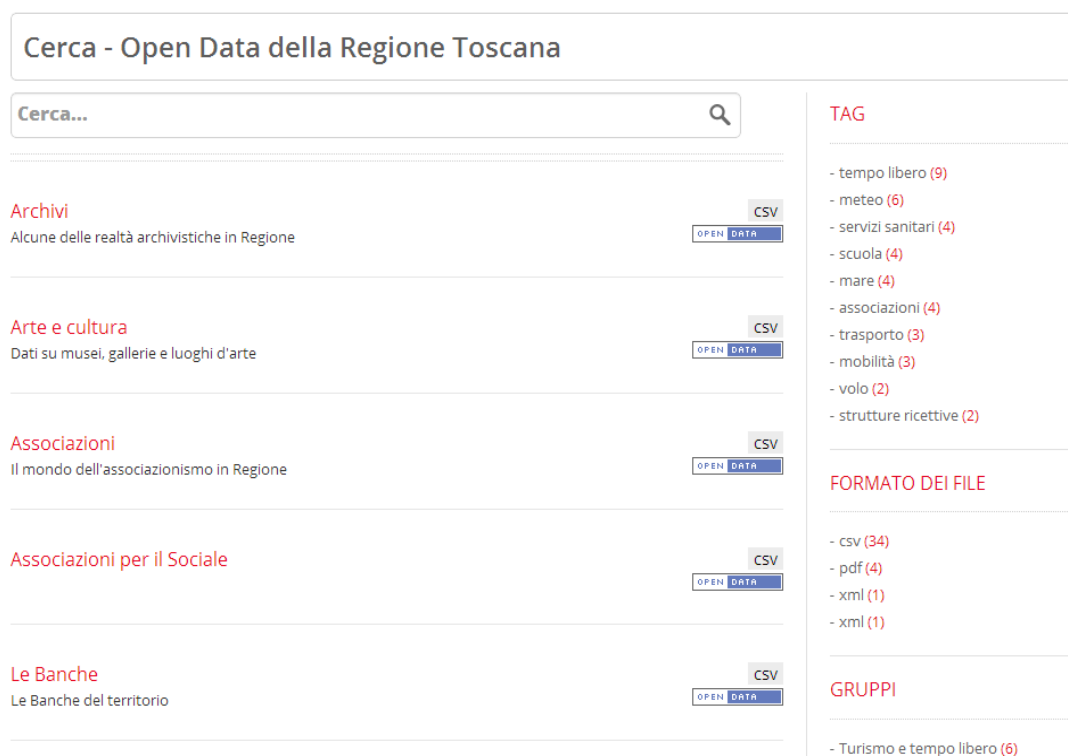


Figura 6. La funzione “Cerca”

La voce “Gruppi” rimanda sempre all'insieme di tutti i *dataset* che sono visualizzati attraverso undici macro-categorie, mentre il *link* “Informazioni” apre una pagina esplicativa in cui viene spiegato sinteticamente il funzionamento del sito, che cosa si intende con *Open Data*, con rimandi all'*Open Data Handbook* e all'*Open Knowledge Foundation*. Sotto-stante al banner di testa appena descritto si trova la sezione che più colpisce quando si accede al sito in quanto riporta degli elementi grafici dinamici. Questo secondo banner presenta sulla destra un riquadro fisso, in rosso, contenente la funzione “Cerca dati” attraverso il quale si effettua una ricerca per *tag*, e sulla sinistra un riquadro animato che presenta in rotazione quattro immagini che rimandano rispettivamente ai *dataset* del Consorzio LaMMA, ai *dataset* delle strutture ricettive, a un filmato esplicativo sugli *Open Data* direttamente sul sito opengovernmentdata.org e infine al Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico.



Figura 7. Le quattro immagini/link a rotazione nel banner centrale

Proseguendo nell'analisi della *home page* del portale, si trovano più in basso cinque riquadri di diverse dimensioni. I primi tre fanno riferimento ad alcuni *dataset* presenti nel sito – ultimi *dataset* aggiunti, *dataset* più visitati, gruppi –, un quarto contiene i *tag* e da ultimo un quinto è costantemente collegato all'*hashtag* #opendata su Twitter.



Figura 8. I riquadri relativi ad alcuni dataset presenti del portale, ai tag e al collegamento a Twitter

Come i primi due banner osservati anche i vari riquadri risultano di immediata comprensione e graficamente azzeccati. Infine, alla base della pagina si trova la possibilità per i gestori di accedere al sito, un *link* che rimanda alle statistiche del portale come il numero totale di *dataset*, le revisioni ai *dataset* per settimana e i *credits*. Complessivamente, la *home page* si presenta leggera e immediata nell'estetica, pratica nella gestione dei contenuti e funzionale nell'aiutare a capire come effettuare una ricerca o come visionare i *dataset*. Per quanto riguarda la navigazione all'interno del portale, questa risulta essere particolarmente scorrevole ed esaustiva nonostante il rimando continuo tra *dataset* singoli, gruppi o *tag*.

Entrando nel merito dei dati c'è da dire che inizialmente era previsto il rilascio di una decina di *dataset*, tuttavia al momento della messa online i *dataset* pubblicati erano trentacinque e a oggi sono saliti a trentanove. I *dataset*, come si è osservato nell'analisi del sito, sono organizzati sia singolarmente, sia per macro-categorie. È stato infatti effettuato un accorpamento in undici gruppi perché, nonostante i *tag* siano ottimi strumenti di raggruppamento, in certi casi è risultato utile creare una raccolta che solo certi utenti potessero modificare. I *dataset* sono stati suddivisi così: commercio e consumatori (3), cultura (2), emergenza e sicurezza (1), infrastrutture e trasporti (3), istruzione e ricerca (6), meteo (6), Pubblica Amministrazione (5), salute (5), sociale (3), sport (1), turismo e tempo libero (6). Come già detto in precedenza, i dati sono tutti in formato CSV ad eccezione di un paio di *dataset* di dati meteorologici, cosa che è stata prontamente notata dalla comunità *Open Data* ma che è stata risolta nell'arco di poco tempo.

Open data Regione Toscana BETA

Cerca Gruppi Informazioni

Università e conservatori

Visualizza Risorse (1) Correlazioni (0) Cronologia

Risorse

universita.csv CSV

Informazioni supplementari

Campo	Valore
Origine	http://www.intoscana.it/
Autore	InToscana.it
Manutentore	InToscana.it

Licenza Creative Commons CCZero OPEN DATA

Tag

conservatori università

Gruppi

Istruzione e ricerca

Figura 9. La pagina che appare se entriamo nel dataset *Università e conservatori*

Nella Figura 9 viene proposta la schermata che viene mostrata nel momento in cui si decide di entrare nel *dataset* “Università e conservatori” per visionarne i dati. Se col cursore viene selezionata la risorsa “universita.csv” evidenziata del cerchio rosso viene mostrata un'altra schermata riportata dalla Figura 10 che dopo pochi secondi di caricamento mostra i dati richiesti rappresentati in una griglia che riporta per ogni colonna delle informazioni specifiche a seconda del *dataset*. Nel caso di “Università e conservatori” mostra l'indirizzo, la categoria, la città, il fax, l'ID, il nome, il telefono, la provincia e un indirizzo web.

Università e conservatori / universita.csv

Visualizza Risorse (1) Correlazioni (0) Cronologia

Ultimo aggiornamento: 3 months and 18 days
Licenza: Creative Commons CCZero

Download Data API

Università pubbliche e conservatori di musica

Anteprima

Grid Graph Map Results found 43

Search data ...

address	category	city	fax	id	name	phone	province	url
PIAZZA MARTIRI DELLA LIBERTA', 33	universita-pubbliche	PISA	50883111	769995	SCUOLA SUP. STUDI UNIVER. E PERF. SANT'ANNA DI PISA - FAC. DI AGRARIA	50883111	PI	http://www.intoscana.it/intoscana/Strutture/scuola_e_u_id=769995
VIA CITTADELLA, 7	universita-pubbliche	FIRENZE	553288428	769994	UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE - FAC. DI AGRARIA	553288428	FI	http://www.intoscana.it/intoscana/Strutture/scuola_e_u_id=769994
VIA DELLE PANDETTE, 9	universita-pubbliche	FIRENZE	552757223	769999	UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE - FAC. DI ECONOMIA	552757223	FI	http://www.intoscana.it/intoscana/Strutture/scuola_e_u_id=769999
LARGO BRAMBILLA, 1	universita-pubbliche	FIRENZE	554796835	770018	UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI	554796835	FI	http://www.intoscana.it/intoscana/Strutture/scuola_e_u

Figura 10. La griglia dei dati mostrati del dataset “Università e conservatori”

3.3. Un'indagine sul campo: le interviste

Nel percorso di ricerca svolto per la realizzazione di questo lavoro è nata l'esigenza di conoscere più da vicino il percorso e le motivazioni che hanno portato alla realizzazione del sito dati.toscana.it. La costruzione del portale, come già accennato, è stata commissionata a un'impresa denominata SpazioDati (www.spaziodati.eu). A tal proposito è stata ef-

fettuata un'intervista all'azienda per capire meglio il tipo di lavoro svolto. In particolare l'intervista si è focalizzata su:

- il tipo di richiesta fatta all'azienda e da chi;
- i vincoli ricevuti in merito alla costruzione del portale;
- se la comunità italiana *Open Data* sia stata di aiuto in qualche modo;
- quali tipologie di dati sono stati scelti per la pubblicazione e perché, se sono stati scelti dall'azienda o sono stati proposti dall'ente;
- se ci sono stati problemi, ostacoli o reticenze relativi alla pubblicazione dei dati, in caso quali e da parte di chi;
- quali licenze sono state usate e perché, chi ha deciso e se ci sono stati problemi/dubbi in merito alla scelta.

Infine più in generale sono state richieste due opinioni: la prima in merito al potenziale valore economico degli *Open Data* in quanto SpazioDati è un'azienda che si occupa prevalentemente di *Linked Data*; la seconda sul cosa dovrebbero fare gli enti locali per favorire il processo di apertura e cosa invece non dovrebbero. Di seguito viene riportata l'intervista.

1. Che tipo di richiesta vi è stata fatta e da chi?

Dati.toscana.it è un piccolo esperimento di Regione Toscana nell'ambito degli Open Data. Su questo tema (almeno la scorsa estate) la Toscana era sicuramente meno avanti rispetto ad altre realtà italiane, Piemonte *in primis*. Da qui nasce l'idea di realizzare come esperimento la creazione di un portale dati, con lo scopo di studiare non solo gli aspetti tecnologici ma anche di cominciare a ragionare sulle problematiche organizzative e legali legate alla pubblicazione di PSI. L'apertura di dati.toscana.it infatti ha conciso con l'avvio di un gruppo di lavoro interdisciplinare della Regione Toscana per emettere una delibera regionale sulla pubblicazione di dati in ottica open, delibera che dovrebbe veder la luce a breve. Dati.toscana.it è un'iniziativa del Settore Infrastrutture e Tecnologie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione, in particolare della dirigente, Ing. Laura Castellani, e del Dott. Walter Volpi che come funzionario ha seguito i lavori e ha fortemente spinto per l'adozione di una tecnologia *open source* quale CKAN come base per la creazione del portale. Il modello da noi proposto è stato quello del *data hub*, un portale cioè che costituisca una "fotografia" in tempo reale della realtà degli *Open Data* dell'intera Regione. Dati.toscana.it non si limita quindi a gestire la pubblicazione dei dati della

sola Regione Toscana: l'idea è quella di permettere ad ogni Ente pubblico del territorio di sfruttare questa piattaforma per gestire in autonomia la pubblicazione o la semplice diffusione dei propri dati. Non a caso abbiamo distinto "pubblicazione" da "diffusione", in quanto una PA può pubblicare dei *dataset* sui propri server e limitarsi a *linkarli* (dopo averli ovviamente "descritti" tramite metadati) su dati.toscana.it. La nostra proposta è stata poi apprezzata perché non risolveva solo gli aspetti meramente infrastrutturali di creazione del portale ma anche includeva il recupero di un certo numero di *dataset* che erano pubblicati nei siti di Regione Toscana in forma "tradizionale", ovvero attraverso ricerche e navigazione di pagine HTML. Inizialmente erano stati previsti 10 *dataset* ma alla fine ne sono stati consegnati ben 35.

2. Che vincoli avete ricevuto in merito alla costruzione del portale?

Regione Toscana ha da sempre un occhio di riguardo verso le tecnologie *open source* ed ha quindi approvato la nostra proposta tecnologica basata sulla piattaforma CKAN.

Il nostro lavoro poi è stato anche di tipo consulenziale: abbiamo proposto noi alla Regione di pubblicare i dati con la più ampia e permissiva licenza possibile (CC0), scelta che è stata apprezzata e seguita. L'unico vero vincolo imposto è stato quello del tempo di realizzazione, visto che il rilascio doveva avvenire entro la fine di luglio, in 4 settimane di lavoro. In realtà già dopo 3 settimane dati.toscana.it era in linea. Esiste poi una "*server farm*" regionale presso il TIX (Tuscany Internet eXchange) e c'è stato richiesto di utilizzare i servizi tecnologici che essa offre.

3. La comunità italiana Open Data vi è stata di aiuto?

Molto e sotto vari punti di vista. Intanto il personale di *SpazioDati*, che è l'azienda assegnataria del lavoro, in particolare il CEO Michele Barbera, partecipa attivamente a questa comunità: le scelte, tecnologiche e organizzative, fatte sono quindi anche il frutto di questa vicinanza alla realtà, italiana e non, degli Open Data. Senz'altro un aiuto incredibile la comunità lo ha dato in termini di promozione e di appoggio all'iniziativa. Sui *social network*, in particolare su Twitter, e sui Blog sono stati pubblicati moltissimi interventi che plaudevano alla nascita di dati.toscana.it già a poche ore dalla sua apertura. L'eco suscitata dalla comunità ha preso (piacevolmente) alla sprovvista la stessa Regione Toscana, come si può evincere dal comunicato stampa ufficiale a firma della vicepresidente della Regione Toscana Stella Targetti dopo la partenza del sito.

4. Quali tipologie di dati avete scelto di pubblicare e perché? Li avete scelti voi o vi sono stati proposti?

La nostra proposta includeva, come già detto, anche la pubblicazione dei dati. Nell'universo dei siti regionali c'è un vero tesoro di informazioni disponibili ma solo per utenti "umani". Si è deciso di lavorare su un insieme di questi siti (in particolare sul portale turistico intoscana.it e su quello del consorzio LaMMA sul meteo) per proporre una prima offerta di dati che fosse interessante e utile per la co-

munità (quindi per eventuali aziende, ricercatori o *datahacker*). Per rispettare gli stringenti vincoli di tempo citati sopra, si è deciso di recuperare questi dati attraverso "*scraping*", ovvero attraverso degli script che in automatico simulano la navigazione "umana" sul sito ed estraggono i dati dalle pagine HTML. I dati ottenuti sono poi stati "ripuliti" e normalizzati, sempre con script automatici, ed esportati nel formato aperto scelto per la pubblicazione su dati.toscana.it (CSV - Comma-Separated Values).

5. Ci sono stati problemi, ostacoli o reticenze relativi alla pubblicazione dei dati? Se sì, quali e da parte di chi?

I dati pubblicati erano già di proprietà di Regione Toscana: i referenti del progetto, in particolare la dirigente Laura Castellani, ci aveva autorizzato ad avviare il recupero automatico descritto sopra, proprio per velocizzare il lancio del sito.

6. Quali licenze sono state usate e perché? Chi ha deciso? Ci sono stati problemi/dubbi in merito alla scelta delle licenze?

Come indicato sopra la Regione (in particolare i referenti già citati del progetto) ha accettato la nostra proposta di pubblicare i dati con la licenza CC0, estremamente permissiva riguardo al riuso. L'obiettivo quindi è quello di incoraggiare al massimo l'utilizzo delle informazioni da parte di aziende, singoli sviluppatori, altre PA, ricercatori o anche semplici cittadini.

7. Ho visto che su Spaghetti Opendata c'è stata una polemica per la scelta di pubblicare i dataset in PDF. Da cosa è dipesa questa scelta?

Non si può definire una vera e propria polemica ma senz'altro un'osservazione costruttiva da parte della comunità. La pubblicazione in PDF era limitata a 2 *dataset*, quelli meteo del LaMMA che nel proprio sito aveva dei *report* già fatti in PDF. In dati.toscana.it si è deciso così di *linkare* questi *report* per offrire anche informazioni meteorologiche. Gli altri 33 *dataset* erano invece basati su risorse/file in formato CSV. In un certo senso l'osservazione su Spaghetti Opendata è servita per stimolare il Consorzio LaMMA a rilasciare i propri dati in formati aperti: a settembre infatti il LaMMA ha pubblicato un nucleo assai ricco di dati meteorologici "grezzi" in CSV e XML, tra cui le informazioni sulle previsioni meteo di quasi 290 località toscane, aggiornate più volte al giorno.

Infine, più in generale:

8. La vostra azienda ha come core business i Linked Open Data. In che modo pensate che gli Open Data possano essere sfruttati economicamente? Esistono modelli di successo in questo campo?

I *Linked Open Data* sono una particolare tipologia di *Open Data* caratterizzati dall'utilizzo di particolari standard tecnici e metodologici che rendono i dati più facilmente utilizzabili e comprensibili dalle

macchine. La conseguenza più immediata di questo approccio è che diventa molto più semplice incrociare tra loro dati eterogenei, sia per formato, sia per argomento, e provenienti da fonti differenti.

La capacità di mettere insieme dati provenienti da diversi produttori apre la strada ad un ampio spettro di possibilità di sfruttamento economico dell'informazione. I dati assumono valore e possono essere trasformati in informazione quando sono calati in un contesto: la stele di rosetta ne è un esempio eclatante. In questo caso l'insieme delle tre traduzioni del testo, ha permesso l'interpretazione (estrazione di informazione) da un insieme di segni prima sconosciuti (il geroglifico). Nell'era del digitale le fonti di dati diventano centinaia di migliaia e gli incroci possibili si moltiplicano a dismisura, il che ci dà la possibilità di scoprire cose che non avremmo potuto immaginare altrimenti.

Gli esempi di sfruttamento economico di questo modello sono moltissime, in tutti i settori. Alcuni analisti hanno identificato i dati come il "nuovo petrolio": molte ricerche hanno dimostrato che il valore potenziale dell'informazione che potremmo estrarre da dati pubblici e privati ammonta a diverse centinaia di miliardi di euro all'anno, soltanto in Europa. Il settore non è nuovo, l'aggregazione e analisi di dati e la vendita di informazione sono attività economiche vecchie, si pensi a colossi come Bloomberg e Reuters, che aggregano, analizzano e vendono dati agli operatori economici e finanziari di tutto il mondo. Quello che è cambiato è che con le nuove tecnologie queste attività sono diventate alla portata di una miriade di operatori e che oggi possiamo far leva su fenomeni di larga scala come gli effetti di rete, l'intelligenza collettiva e il *crowd sourcing*.

9. Che cosa dovrebbero fare gli enti locali per favorire questo processo? E che cosa non dovrebbero fare?

Sicuramente va citato il ruolo che le Regioni devono avere in questo processo, definendo delle opportune regole a livello amministrativo e legale e fornendo supporto pratico agli Enti del territorio per facilitare e incoraggiare il processo di pubblicazione dei dati. La famosa direttiva Europea sulle PSI indica la giusta direzione da intraprendere: sono necessarie perciò leggi regionali che incoraggino (se non addirittura "impongano") la pubblicazione dei dati del settore pubblico in forma open e riutilizzabile. Una Regione può, per dimensioni e ruolo, assumere il ruolo di guida in questo processo, eseguendo come passi (al minimo):

- l'emissione di decreti o Leggi Regionali che recepiscono lo spirito della direttiva europea e impongano la pubblicazione dei propri dati in forma *open*;
- la pubblicazione di linee guida tecniche ufficiali, rivolte agli Enti pubblici del territorio, che forniscano informazioni chiare ed esaurienti su tutti gli aspetti legati alla pubblicazione degli *Open Data*, sia di tipo giuridico e amministrativo, sulla scelta delle licenze, sulla privacy o sulla proprietà intellettuale e devono essere presenti gli opportuni chiarimenti di tipo tecnico;
- la creazione di infrastrutture tecnologiche che permettano agli Enti di pubblicare i propri dati, possibilmente in autonomia ma in modo controllato, per garantire il rispetto delle già citate linee guida.

Come si può vedere dalla lunghezza e completezza delle risposte il gruppo di SpazioDati è stato estremamente disponibile a tutte le domande proposte. È interessante osservare la risposta fornita all'ultima domanda in cui SpazioDati sottolinea l'importanza del ruolo delle Regioni nel processo di apertura e propone tre azioni fondamentali. Non c'è dubbio infatti che queste, in virtù dell'autonomia amministrativa che godono, dovrebbero innanzitutto provvedere a creare apposite leggi regionali sul riutilizzo dell'informazione pubblica che affermino definitivamente e una volta per tutte l'*open by default* per quanto riguarda i dati. Questa è la direzione in cui si stanno avviando molte strutture amministrative e in particolare anche a livello nazionale con il *Decreto Crescita 2.0* osservato in precedenza. Per quanto riguarda il secondo spunto fornito, è utile ricordare che strumenti utili per le amministrazioni che vogliano muoversi in questo senso esistono, primo fra tutti il *Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico* (MORANDO 2012). Occorrerebbe quindi pubblicizzare e utilizzare maggiormente questo strumento per avvicinare le amministrazioni al tema degli OD. Infine, in riferimento all'ultimo punto, potrebbe essere preso come esempio il caso toscano in cui è stato creato un portale Open Data regionale e potrebbe essere ipotizzata una seconda fase in cui la Regione si impegna a diffonderne la conoscenza cercando di coinvolgere e di far convergere sempre di più i piccoli enti con i loro dati verso dati.toscana.it.

Per avere un quadro più completo in merito alla creazione del portale è stata proposta anche un'altra intervista, questa volta al Dott. Walter Volpi il quale ha seguito molto da vicino il lavoro essendo uno dei principali promotori dell'iniziativa. Le domande fatte a Volpi sono volte a capire:

- quando è nata l'esigenza di un portale *Open Data* della Regione Toscana;
- da chi è stata espressa questa esigenza;
- per soddisfare quale bisogno;
- se è stato difficile il popolamento del sito;
- se i dirigenti/funzionari e in generale il personale amministrativo ha manifestato/manifesterà difficoltà;
- cosa si intende fare per popolare ulteriormente il sito;
- se sono state fatte campagne di pubblicizzazione per informare gli enti terri-

toriali dell'esistenza del sito;

- se sono previste iniziative per far conoscere il portale.

1. Quando è nata l'esigenza di un portale *Open Data* della Regione Toscana?

Il portale *Open Data* della Regione Toscana è nato dalla esigenza di essere in linea con politiche internazionali e nazionali e fornire uno strumento in tale direzione agli enti del territorio.

2. Da chi?

E' stata presentata l'opportunità di intraprendere l'azione sul tema Open data da funzionari i quali hanno coinvolto il livello politico. Il livello politico ha infine deciso di dare corso al progetto.

3. Per soddisfare quale bisogno?

Il bisogno è duplice: realizzare uno strumento funzionale alla trasparenza dell'ente; iniziare un percorso di apertura dei dati verso le aziende in modo che possano riutilizzare i dati prodotti dalla PA

4. E' stato difficile il popolamento del sito?

Il popolamento del sito è tecnicamente semplice, organizzativamente difficile. Un'ente è una "macchina complicata": una struttura dell'ente è responsabile del dato, chi realizza il sistema informativo è un'altra struttura, chi fa comunicazione è un'altra struttura ancora... Tutte queste strutture devono essere orientate alla produzione del *dataset*. Di fatto la produzione del *dataset* è un nuovo processo dell'organizzazione. La difficoltà della produzione di un *dataset* è direttamente proporzionale a quanto l'Ente è politicamente impegnato sul tema *Open Data* e alla capacità dei manager dell'Ente stesso.

5. I dirigenti/funzionari e in generale il personale ha manifestato/manifesta difficoltà?

Nessuna problematica dai singoli che percepiscono l'Open Data come una cosa auspicabile

6. Cosa si intende fare per popolare ulteriormente il sito?

Regione Toscana farà (è in bozza condivisa) una delibera che definisce il processo organizzativo finalizzato alla produzione di *dataset*.

7. Sono state fatte campagne di pubblicizzazione per informare gli enti territoriali dell'esistenza del sito?

Prodotta la delibera si penserà a fare una campagna pubblicitaria. La decisione di fare una campagna pubblicitaria è già stata presa, si deve decidere come farla.

8. Sono previste iniziative per far conoscere il portale?

Ancora non abbiamo delle date decise. E' stato deciso di doverle fare.

Purtroppo le risposte ricevute dal funzionario non sono state tanto esaustive. Una cosa che però appare chiara è che uno degli obiettivi principali della Regione, arrivati a questo stadio, è il popolamento del sito anche se emerge dall'intervista come secondario

rispetto al fatto di legiferare in merito alla produzione di *dataset*.

Unendo i suggerimenti di SpazioDati alla volontà dell'amministrazione di popolamento del sito, questo lavoro si è proposto di effettuare una ricerca sul campo in merito alla conoscenza del tema *Open Data* in un comune toscano allo scopo di valutare la volontà e la fattibilità di una piccola realtà di mettere in atto un processo di apertura finalizzato come ultima istanza al rilascio di *dataset* all'interno del portale regionale.

3.4. *L'esperienza con il Comune di Carrara*

La volontà di fare una ricerca di questo tipo è nata inizialmente per capire quanto certe amministrazioni locali sono a conoscenza dei processi in atto nel nostro paese, se sono disponibili a muoversi in questo senso e da ultimo se sono capaci di accogliere suggerimenti esterni. Inoltre, successivamente alle risposte ottenute da SpazioDati ma soprattutto dal Dott. Volpi, è sembrato chiaro che fosse auspicabile che con la nascita del portale regionale potesse coincidere anche una qualche iniziativa dal basso. Il comune scelto per questo tipo di ricerca è stato quello di Carrara e la persona di riferimento è l'Assessore Fabio Traversi, a cui è stata inviata una mail contenente la richiesta di sottoporsi a un'intervista ed eventualmente a organizzare un seminario interno sulla tematica degli *Open Data*.

Gli obiettivi di questo progetto erano articolati secondo tre linee di fondo:

- ottenere un quadro della situazione attraverso l'intervista, capendo quanto il Comune fosse a conoscenza della realtà *Open Data* e delle potenzialità che questo modello offre;
- capire se fosse possibile intraprendere un processo di apertura in tal senso e quanto l'ente fosse disponibile;
- proporre all'interno di questo lavoro una sorta di *roadmap* per l'ente seguendo il percorso delineato all'interno del Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico.

Di seguito viene riportato il testo dell'intervista.

1. Lei sa che cosa sono gli *Open Data*?

Sono dati digitali aperti, cioè resi disponibili a tutti, fruibili da chiunque e in formato non proprietario.

2. Ha mai sentito parlare di *Open Government*?

Sì, anche se non ho mai approfondito la questione. Con tale termine si intende una pubblica amministrazione aperta, trasparente e operante in modo che i cittadini possano partecipare alle decisioni ed esercitare azione di controllo sul suo operato.

3. Quali tra i seguenti dati sono prodotti dal comune in formati digitali (indicare sì, no, parzialmente)?

Dati ambientali – Parzialmente

Dati demografici – Sì. Comunque è presente un archivio cartaceo.

Dati sull'educazione – Non ne sono a conoscenza

Dati sul turismo – Non ne sono a conoscenza

Dati istituzionali – Parzialmente.

Comunicazioni interne e con l'esterno – Parzialmente

Dati sulle attività culturali – Sì

Dati sul traffico e sui trasporti – Parzialmente

Se no, quali ritiene che siano i principali ostacoli affinché ciò avvenga?

A mio avviso all'interno delle pubbliche amministrazioni c'è una resistenza culturale alla digitalizzazione e al cambiamento delle metodologie di lavoro, che sono viste come una complicazione e non come un'opportunità. Comunque nel nostro ente sono molti i dati prodotti digitalmente, anche se molti di essi sono unicamente documenti digitalizzati e non dati strutturati.

Per una loro migliore fruizione dei dati (compresa la loro disponibilità come *Open Data*) sarebbe quindi meglio che questi fossero strutturati.

4. Quali tra i seguenti dati sono archiviati e/o pubblicati dal comune in formati digitali (indicare sì, no, parzialmente)?

Dati ambientali – Parzialmente

Dati demografici – Sì

Dati sull'educazione – Non ne sono a conoscenza

Dati sul turismo – Non ne sono a conoscenza

Dati istituzionali – Parzialmente

Comunicazioni interne e con l'esterno – Parzialmente

Dati sulle attività culturali – Sì

Dati sul traffico e sui trasporti – Parzialmente

Se no, quali ritiene che siano i principali ostacoli affinché ciò avvenga?

Il processo di innovazione e digitalizzazione è in continuo divenire e non ancora concluso. Gli ostacoli sono soprattutto di natura culturale, anche se ci sono oggettivamente anche problematiche legate alle risorse disponibili per questo processo, sia finanziarie che umane. Certi processi richiedono, infatti, tempo e risorse. Occorre poi che l'innovazione risulti essere un vantaggio tangibile per coloro che la mettono in pratica, cosa che non sempre accade nella pubblica amministrazione.

5. Questo tipo di decisioni da chi dipendono?

Dipendono innanzitutto dall'amministrazione, ma le decisioni da sole non bastano. Il processo di innovazione e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni è un processo complesso che richiede la collaborazione e la partecipazione di tutti i soggetti interessati, dagli amministratori ai dirigenti, agli impiegati, fino ai singoli cittadini. Ciascuno di questi soggetti deve essere convinto che l'innovazione porta vantaggi per tutti.

6. In che modo la Regione Toscana potrebbe facilitare l'avviarsi di questo processo?

Attraverso politiche formative, di riuso di soluzioni dalla stessa progettate, di finanziamento di iniziative da parte degli EE.LL., di delegificazione, laddove possibile..

7. Qual è il quadro normativo di riferimento del suo Comune in materia?

Ritengo che il codice dell'amministrazione digitale (CAD), se attuato completamente, sia la norma guida dell'innovazione nella pubblica amministrazione.

8. Lei è a conoscenza che la Regione Toscana ha creato un proprio portale *Open Data* (www.dati.toscana.it)?

No, non ne sono a conoscenza.

9. Ritiene che l'adozione di una politica per gli OD possa favorire sviluppo sul territorio?

Sicuramente può aiutare, come tutte le azioni volte a favorire la condivisione delle conoscenze.

10. Saremmo disponibili a tenere uno o più brevi seminari in materia di *Open Data* e *Open Government*, rivolti a dirigenti/funzionari del suo Comune, anche individuando possibili data set da pubblicare sul portale della Regione. Crede che potrebbe essere utile e sarebbe eventualmente interessato?

Potrebbe essere interessante allo scopo di sensibilizzare i soggetti coinvolti nell'innovazione amministrativa finalizzata ad una maggiore trasparenza.

Dalle risposte date dall'Assessore Traversi emergono alcuni elementi relativi alle problematiche di fondo su cui è utile soffermarsi. La prima riguarda l'esistenza di tempi "tecnici" lunghi di diffusione delle informazioni su temi come gli *Open Data* o l'*Open Government*; la seconda è che anche all'interno delle strutture amministrative continua a venire registrata una resistenza culturale alla digitalizzazione che purtroppo viene vista (ancora) come un qualcosa che complica il lavoro piuttosto che un fattore che lo semplifica; la terza e ultima è il fatto che un assessore di un Comune toscano non sappia dell'esistenza del portale regionale dati.toscana.it. La prima osservazione può far riflettere su quanto possano essere lunghi, soprattutto in Italia, i tempi di ricezione delle varie direttive europee ma anche dei vari comunicati e regolamenti interni. L'adozione di una politica di *Open Data* avrebbe, fra gli altri, il vantaggio di contrastare le inefficienze favorendo una miglior circolazione delle informazioni, aumentando la trasparenza, responsabilizzando maggiormente gli enti pubblici e quindi favorendo un funzionamento più efficace ed efficiente di tutto l'apparato amministrativo. In secondo luogo, il persistere di una resistenza culturale a certi cambiamenti e innovazioni è un fatto noto. Come esposto in varie occasioni nei primi due capitoli, infatti, affinché i tre principi dell'*Open Government* possano configurare una nuova modalità di amministrazione è necessario che la trasparenza, la partecipazione e soprattutto la collaborazione vengano promosse a partire dall'interno delle amministrazioni stesse. Questo significa quindi che, nonostante esistano nel panorama italiano notevoli esempi di buone pratiche provenienti dal basso, l'elemento istituzionale e la volontà politica sono fondamentali e il cambiamento auspicato deve necessariamente avvenire anche all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. Infine, il fatto che l'apertura del portale toscano non sia stata pubblicizzata dalla Regione, poteva essere una cosa comprensibile inizialmente, mentre a distanza di alcuni mesi dal rilascio potrebbe essere auspicabile farne conoscere l'esistenza ai cittadini ma soprattutto alle varie Amministrazioni comunali e provinciali. La pubblicizzazione del portale, oltre a fornire un buon esempio per tutte le amministrazioni locali, sarebbe indirizzata a far conoscere l'iniziativa ai cittadini sia come attività volta a ottenere una maggiore trasparenza, sia per suscitare interesse sul tema degli *Open Data*.

Come già accennato, l'ultima fase di questo lavoro si è concentrata sul progettare un'ipotetica *roadmap* per il comune di Carrara ovvero a una sorta di percorso di avvicinamento agli *Open Data* che potesse fungere da guida per un'eventuale pubblicazione di al-

cuni *dataset*. Prendendo come spunto il più volte citato *Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico*, è stato quindi pensato un percorso a sei fasi con il quale il Comune potesse iniziare a rilasciare dei dati in formato *open*.

1. *Sensibilizzazione e formazione di amministratori, funzionari e personale tecnico.*

Una prima fase, solitamente imprescindibile, è quella che riguarda la creazione di un *background* di conoscenze attorno al tema degli OD. È necessario infatti sensibilizzare l'amministrazione affinché si acquisti consapevolezza sulla necessità e sui vantaggi di un percorso di apertura. In questo senso va anche l'ultima domanda in cui si fa riferimento a uno o più brevi seminari in materia di *Open Data* e *Open Government* pensati per dirigenti e funzionari. La programmazione di seminari volti a formare amministratori, funzionari e personale tecnico ha come obiettivo quello di creare un quadro di riferimento della situazione attuale e delle potenzialità esistenti. La formazione dovrebbe comprendere: un'introduzione al movimento OD con esempi di buone pratiche (italiane e non solo), esempi da seguire di altri enti e punti di riferimento all'interno del movimento a cui poter chiedere aiuto; una delimitazione dei confini legislativi all'interno dei quali si muovono le licenze aperte, solitamente molto più ampi di quello che si crede; infine un quadro più tecnico relativo ai formati e agli strumenti per la pubblicazione dei dati.

2. *Individuazione del gruppo di lavoro e delle responsabilità di supporto all'azione.*

La seconda fase si presenta in continuità con la prima in quanto si concentra sulla creazione di un gruppo di persone che, individuato un leader (un politico o un funzionario), portino avanti il progetto di apertura mettendo a frutto la prima fase di formazione. Nel gruppo che porterà avanti il progetto occorrono quindi alcune competenze chiave: è necessaria una persona che sappia o che effettui ricerche riguardo a quali sono i dati a disposizione; occorre poi un elemento del gruppo che possa facilmente relazionarsi con i vari dirigenti responsabili di ogni *dataset*, eventualmente anche per capire il processo grazie al quale i dati sono in possesso della pubblica amministrazione; è necessario avere una persona di riferimento che abbia competenze legali, in particolare di proprietà intellettuale e – eventualmente in misura minore – di tutela dei dati personali (e magari di diritto amministrativo, ma questo aspetto può spesso essere coperto da altri membri della squadra); è inoltre necessario, a meno che non ci si voglia affidare a un'azienda specializzata nel

settore (come Spazio Dati), avere una figura interna di riferimento che abbia le competenze informatiche necessarie per sapere come gestire tecnicamente i dati affinché questi vengano resi disponibili nei formati appropriati; è opportuno infine avere un elemento del gruppo che conosca (o studi) gli aspetti principali del movimento *Open Data*, anche a livello internazionale, affinché i principi chiave del movimento possano essere tenuti sempre presenti e si possa imparare dalle *best practice* e per ricordare agli altri membri le opportunità dietro l'angolo (MORANDO 2012). Inoltre, è necessario individuare una persona di riferimento (può essere più comodo individuarla tra chi possiede competenze più tecniche) che abbia la responsabilità dei dati ovvero che si occupi e che tenga cura dei vari trasferimenti dei dati esistenti in un formato aperto.

3. *Preparazione del terreno per il progetto individuando i passaggi chiave dell'apertura.*

Questa fase è quella più delicata e concreta perché, sempre seguendo il Libro bianco, comprende alcuni passi fondamentali.

- Individuare i dati da pubblicare: in questa fase è fondamentale il ruolo del responsabile dei dati che ha le competenze per individuare, partendo da una mappatura dei dati dell'amministrazione comunale, uno o più *dataset* “apribili”; tendenzialmente, i *dataset* più semplici da liberare perché non delicati e non personali sono quelli delle società partecipate (trasporti, rifiuti, etc.) ma è comunque utile sottolineare il fatto che i dati pubblicati fanno riferimento al tipo di comunicazione che si vuole mandare all'esterno, in pratica la scelta dei dati dipende dall'obiettivo che si pone l'ente. Per fare degli esempi: se il Comune di Carrara vuole comunicare trasparenza potrebbe pubblicare i bilanci dell'ente o gli stipendi del personale, se vuole attrarre nuove imprese potrebbe pubblicare dati relativi ai servizi per le imprese o i dati su quelle già presenti sul territorio.
- Individuare quali diritti esistano sui dati e in che formati si trovano: può essere utile come primo approccio privilegiare i dati che non contengono informazioni personali, che quindi non necessitano di essere “puliti”, e quelli che sono già in formati *machine-readable*.
- Applicare una licenza aperta: la domanda da porsi è quali diritti si vogliono concedere ai riutilizzatori e a che condizioni. Qui ritorna il problema già discus-

so di una non ancora esistente normativa che sancisca l'*open by default*. In generale, sarebbe opportuno che esistesse almeno un documento, condiviso e formalmente approvato, che legittimi la procedura di licenza dei dati. Può essere uno dei passaggi istituzionali più utili nell'evoluzione da sporadici progetti pilota a una vera politica dei dati aperti.

4. *Avviare la liberazione dei dati.*

Si crea un portale *ad hoc* o, meglio per iniziare, una pagina dedicata alla pubblicazione dei dati sul sito del Comune già esistente. Questa fase è normalmente banale. Infatti, quasi solo i progetti di grandi dimensioni possono permettersi il lusso di porsi problemi relativi ad un eccessivo carico dei loro server causato dal *download* dei dati. Inoltre, qualora succeda, poter dire che l'eccessiva domanda ha messo in ginocchio i propri server è spesso una pubblicità più positiva che negativa.

5. *Far trovare i dati: comunicare e promuovere l'azione di apertura.*

Risulta necessario spendere delle energie anche per rendere i dati facilmente individuabili sul Web. Bisogna comunicare ai cittadini la disponibilità dei *dataset* sul sito del Comune attraverso i canali a disposizione, inoltre risulta spesso utile attivare competizioni rivolte alle imprese del territorio affinché utilizzino i dati liberati per creare nuovi servizi per la cittadinanza. Nel caso di Carrara potrebbe essere utile anche pubblicarli sul portale della Toscana che potrebbe avere più visibilità rispetto alla realtà comunale e con la stessa logica rendere noto il rilascio dei dati anche a livello nazionale tramite il portale data.gov.it.

6. *Supportare nel tempo l'azione.*

Può sembrare quasi una cosa scontata ma in Italia non esiste ancora un'abitudine all'apertura dei dati da parte del cittadino e delle istituzioni per cui è necessario assicurare che le strutture e i responsabili del progetto attivino strumenti perché la pubblicazione dei dati sia continua nel tempo.

In sintesi, l'ipotesi di una *roadmap* per il Comune di Carrara è composta da sei fasi principali con una terza fase più complessa rispetto alle altre (scheda 1).

Scheda 1. *La roadmap del Comune di Carrara*

1. Sensibilizzazione e formazione di amministratori, funzionari e personale tecnico.
2. Individuazione del gruppo di lavoro e delle responsabilità di supporto all'azione.
3. Preparazione del terreno per il progetto individuando i passaggi chiave dell'apertura.
 - individuare i dati da pubblicare
 - individuare quali diritti esistano sui dati e in che formati si trovano.
 - applicare una licenza aperta
4. Avviare la liberazione dei dati.
5. Far trovare i dati: comunicare e promuovere l'azione di apertura
6. Supportare nel tempo l'azione.

Successivamente all'esposizione della *roadmap*, per apportare maggiore concretezza al lavoro sin qui svolto appare utile approfondire alcune delle fasi menzionate esaminando più da vicino la situazione del Comune di Carrara partendo proprio dal sito dell'ente. Navigando nel portale comune.carrara.ms.it può capitare, entrando nelle sezioni ed esplorando i vari *link*, di imbattersi nella possibilità di scaricare una mole infinita di documenti: dalle aree idonee alla balneazione corredate di cartine topografiche ai tassi di assenza del personale comunale, dai moduli per qualsiasi tipo di richiesta agli statuti di tutte le società partecipate dell'ente. Per cercare di avere un quadro più chiaro dei dati che potrebbero essere aperti è utile rifarsi alle risposte dell'assessore Traversi per poi confrontarvi quello che è stato effettivamente trovato. Due domande in particolare si riferivano alla misura in cui certi dati del comune fossero prodotti/archiviati/pubblicati in formati digitali. La risposta è stata: sì per i dati demografici (1) e quelli sulle attività culturali (2); parzialmente per i dati ambientali (3), istituzionali (4), di comunicazioni interne e esterne (5), e per quelli sul traffico e sui trasporti (6). L'assessore inoltre non ha saputo rispondere in merito ai dati sull'educazione (7) e sul turismo (8). In generale, a parte l'eccezione della sezione “Trasparenza” di cui si tratterà più avanti, si può affermare che la stragrande maggioranza delle informazioni sono date direttamente dal sito. Si trovano infatti moltissimi dati (indirizzi, numeri di telefono, personale di riferimento, orari di apertura, regola-

menti, leggi etc.) presenti direttamente nelle pagine web che potrebbe essere opportuno ordinare in file CSV come quelli presenti sul portale della Regione Toscana (si veda il paragrafo 3.2). Il riscontro effettuato attraverso la navigazione delle molteplici pagine del sito e la ricerca di parole chiave (come “dati demografici” o “demografia”, “dati ambientali” o “ambiente” e così via), presenta alcune differenze in merito alle risposte offerte da Traversi. In particolare:

1. non sono rinvenibili dati prettamente demografici in sezioni dedicate ma solamente all'interno di altri documenti (di solito in riferimento a iniziative economiche);
2. è presente sul sito “vivere la cultura”, una sotto-sezione contenente dati relativi a biblioteche, strutture per le attività culturali, musei, teatri, cinema e informazioni turistiche; in questa sotto-sezione i dati sono molti ma sono riportati direttamente sul sito senza la possibilità di essere scaricati e si tratta principalmente di indirizzi, uffici e personale di riferimento, numeri di telefono e brevi descrizioni;
3. in merito ai dati ambientali si trova invece, oltre ai dati potenzialmente estrapolabili dalle pagine del sito, la possibilità di scaricare diverse tipologie di documenti (anche se sempre in PDF) come rapporti di monitoraggio, regolamenti, modulistica, richieste di interventi al verde urbano o privato, cartine e mappe;
4. i dati istituzionali sono presenti in grande quantità e sono sia riportati nelle pagine del sito (nella sezione “entra in comune” che presenta la struttura organizzativa, l'organigramma, l'elenco degli uffici con rispettivi indirizzi e recapiti, etc.), sia scaricabili nella sezione “Trasparenza” che riporta una notevole quantità di dati come ad esempio quelli relativi al personale, alla gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici etc. (si veda la tabella 3);
5. sempre all'interno della sezione “Trasparenza” si trovano scaricabili in PDF i comunicati stampa, i regolamenti ed è possibile fare ricerche sulle delibere della giunta e del consiglio (appoggiandosi a un portale esterno al sito);
6. i dati sul traffico sono rintracciabili in documenti scaricabili all'interno della sotto-sezione “piani generali” con il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) e con le relative tavole (è presente anche un documento di testo, si veda

sempre la tabella 3), mentre dati sui trasporti sono presenti perlopiù sul sito dell'ATN (Autolinee Toscana Nord), l'azienda addetta al trasporto pubblico;

7. in merito ai dati sull'educazione sono presenti, direttamente sul sito, elenchi delle scuole di tutti i livelli (anche qui con indirizzi, recapiti telefonici etc.) e in generale sui servizi scolastici;

8. i dati sul turismo sembrano sovrapporsi a quelli culturali ma sono comunque presenti (anche se non scaricabili) dati relativi a uffici, punti informazioni dislocati nel comune, recapiti telefonici e personale di riferimento.

Quest'analisi concorda in parte quanto affermato dall'assessore Traversi, che conferma pienamente in un punto fondamentale: i dati presenti nelle varie forme sul sito non sono dati strutturati e anche nel caso in cui esista la possibilità di scaricarli si tratta sempre di documenti digitalizzati (di solito in formato PDF).

Di seguito vengono presentate un'immagine e una tabella relative a un'analisi più approfondita della già citata sezione "Trasparenza" (evidenziata in rosso nella figura 11). Questa merita uno sguardo più dettagliato in quanto riporta le pagine del sito più ricche di documenti scaricabili e dalle quali il Comune di Carrara potrebbe iniziare un lavoro di apertura. All'interno della suddetta sezione, seguendo i vari link suddivisi per aree tematiche, sono presenti tutta una serie di documenti, prevalentemente pubblicati in PDF (ma esistono anche diversi documenti di testo), riguardanti statuti, regolamenti, delibere, bilanci, bandi, appalti, piani generali e tutto quello che il Comune ha ritenuto fosse utile al fine di promuovere appunto una miglior trasparenza nei confronti dei cittadini.

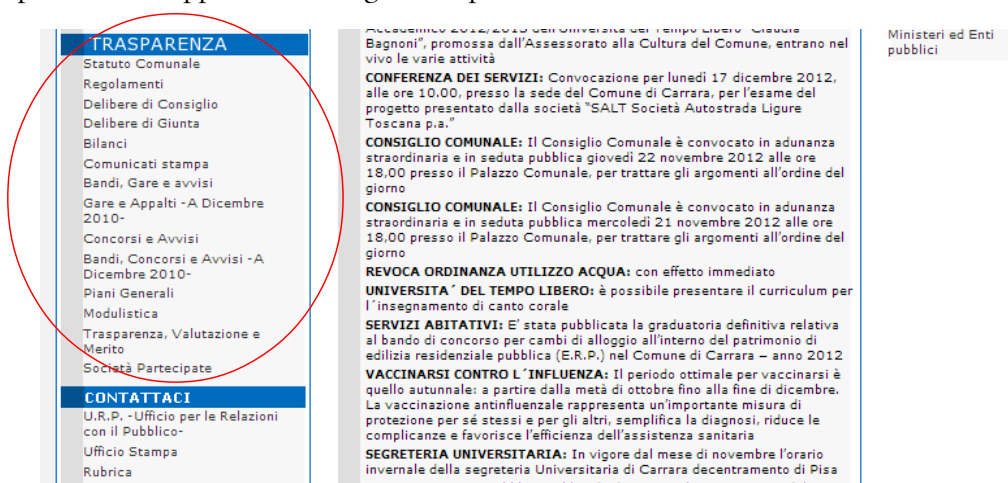


Figura 11. La sezione dedicata alla trasparenza nel sito del Comune di Carrara

Per evidenziare la struttura e la dislocazione dei dati rintracciati e potenzialmente apribili all'interno di questa sotto-sezione, di seguito viene proposta una tabella che mostra in maniera puramente quantitativa la presenza di diverse centinaia di documenti PDF e l'apparizione sporadica anche di documenti di testo.

Tabella 3. *La struttura della sezione “Trasparenza” e documenti presenti*

SOTTO-SEZIONI di “TRASPARENZA”	SUDDIVISIONE IN AREE TEMATICHE	DOCUMENTI		
			 	
Statuto Comunale		1	x	
Regolamenti	[...]*	50	x	
Delibere di Consiglio	I <i>link</i> di queste due sotto-sezioni rimandano a “Cadinellarete”, un portale attraverso il quale fare ricerca degli atti online.			
Delibere della Giunta				
Bilanci		2	x	
Comunicati stampa	Rimanda a un motore di ricerca interno al sito.			
Bandi, Gare e avvisi	I link di queste due sotto-sezioni rimandano a “Cadinellarete”, un portale attraverso il quale fare ricerca degli atti online.			
Gare e Appalti				
Concorsi e avvisi				
Bandi, Concorsi e Avvisi				
Piani Generali	Alienazioni e valorizzazioni im- mobiliari		3	x
	Comunale di Protezione Civile		2	21
	Azione Comunale		1	x
	Classificazione acustica		5	x
	Comunicazione		1	x
	Partecipazione dei cittadini		1	x
	Impianti pubblicitari		2	x
	Traffico urbano P.G.T.U.		6	1
	Piano Regolatore	Variante Generale del piano struttu- rale	233	x
		Regolamento Ur- banistico	21	1
		Piani Attuativi e Progetti d'Area	67	x
		Piano Assetto	2	1

		Idrologico		
		Comunicati del Garante della Comunicazione	9	x
Modulistica	Ambientale		13	12
	Attività economico-produttive		33	110
	Polizia municipale		11	11
	Demanio marittimo		5	1
	Elettorale		3	3
	In materia di marmo		5	4
	In materia di urbanistica e SUAP		69	2
	Pagamento tasse e agevolazioni sui tributi locali		15	6
	Autorizzazione allo scavo		1	1
	Fornitori del Comune		x	1
	Richiesta di accesso agli atti		x	14
	Richiesta di risarcimento danni		1	1
	Servizi sociali e contributi		4	3
	Servizi anagrafici		2	2
Trasparenza, Valutazione e Merito	Albo beneficiari provvidenze sociali		1	x
	Piano e regolazione sulla performance		22	x
	Dati relativi al personale**		109	x
	Misure org. per garantire il pagamento per somministrazione, forniture e appalti		1	x
	Piano di razionalizzazione di alcune spese di funzionamento		2	x
	Relazione Convenzioni Consip		11	x
	Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità e relativo stato d'attuazione		2	x
	Spese di rappresentanza degli Organi di Governo		1	x
	Dati informativi sull'organizzazione dei procedimenti		2	x
	Dati relativi a incarichi e consulenze**		26	x
	Dati sulla gestione economico-finanziaria dei serv. pubblici		(Vedi Società Partecipate)	

Società partecipate	Bilanci Soc. Partecipate 2008**	26	x
	Bilanci Soc. Partecipate 2009**	35	x
	Bilanci Soc. Partecipate 2010**	43	x
	Bilanci Soc. Partecipate 2011**	32	x
	Statuti Soc. Partecipate	11	x

* Per un discorso di praticità nella visualizzazione della tabella è stata omessa la suddivisione in 16 tipologie di regolamenti.

** Per alcune voci è prevista una suddivisione ulteriore che non è stata riportata in quanto non necessaria ai fini di evidenziare la quantità dei documenti presenti sul sito del Comune.

La pubblicazione di queste tipologie di informazioni è un fatto molto positivo per l'ente e va esattamente nella direzione di apertura analizzato in questo lavoro. Per quanto riguarda la *roadmap* esposta precedentemente, infatti, è possibile osservare come al primo punto della terza fase il comune potrebbe essere già in grado di rispondere. La questione a questo punto, però, è che tutti i documenti pubblicati servono a ben poco se lasciati nella forma e nel formato attuale, o quanto meno se le pubblicazioni future continuano a essere fatte in questi termini. I dati pubblicati in PDF non sono utili perché per estrarre i dati e dare loro una forma strutturata serve lavoro aggiuntivo (non è così nei file Excel o meglio ancora in quelli Open Office). Non essendo un formato *machine readable*, pur essendo “umanamente” molto comodi, ostacolano irrimediabilmente qualsiasi tipo di utilizzo automatico dei dati. Per ovviare a questa problematica il Comune di Carrara dovrebbe innanzitutto rifarsi ai documenti originali e ripubblicarli nel formato originale (infatti è verosimile pensare che se esiste un documento PDF esiste anche un documento di testo da cui è stato creato). Successivamente si potrebbe pensare a una riorganizzazione in cataloghi di tutte le informazioni di cui il Comune dispone, come è stato fatto per il portale della Regione Toscana (si veda la figura 10). Alcuni esempi potrebbero essere i cataloghi di tutti gli uffici dell'ente con orari, recapiti e una breve descrizione; allo stesso modo potrebbe essere fatto per le società partecipate (es.: trasporti, farmacie, etc.).

Le indicazioni appena fornite espongono un approccio all'apertura dal punto di vista tecnico. Per quanto riguarda invece i passaggi istituzionali necessari a favorire l'apertura auspicata, nell'attesa di una legislazione regionale in materia di riutilizzo dei dati pubblici, il Comune dovrebbe scegliere con quale licenza rilasciare i propri dati ma, ancora meglio, attraverso una delibera della giunta, e un'eventuale approvazione del consiglio comunale, potrebbe decidere di adottare da subito l'*open by default* o comunque una propria politica comunale volta in quella direzione.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Negli ultimi dieci anni, il movimento per il diritto di accesso all'informazione e quello Open Government Data hanno portato al centro dell'agenda politica della stragrande maggioranza dei paesi del mondo occidentale i temi dell'accesso e del riuso della PSI. È stato osservato infatti come queste due iniziative, nonostante le differenze negli approcci e nella diversa composizione sociale di provenienza dei promotori, convergano sempre più verso le medesime rivendicazioni. I dati, in particolar modo quelli digitali delle Pubbliche Amministrazioni, sono oggi al centro delle più disparate discussioni a livello pubblico e politico. L'approfondimento del movimento OGD ha permesso di analizzarne i principi i quali, se adottati dalle amministrazioni nella produzione e gestione dei dati, garantiscono in primo luogo una maggiore trasparenza la quale incentiva la partecipazione attiva dei cittadini; una maggior circolazione delle informazioni, inoltre, limita gli sprechi e le inefficienze tipici delle organizzazioni complesse. Oltre ai risvolti sociali e politici che una maggiore apertura può avere, nel senso di una maggiore trasparenza e responsabilità in merito alla gestione della cosa pubblica, un altro aspetto cruciale su cui si concentra il movimento OGD è quello riguardante il potenziale valore economico derivante dall'apertura dei dati. Questi di per sé non hanno un valore intrinseco; quello che realmente ha valore è ciò che si riesce a creare a partire dai dati e solo grazie alla loro disponibilità e possibilità di riuso. Nell'analisi portata avanti in questo lavoro è stato possibile osservare, oltre gli aspetti più prettamente tecnici (i formati dei dati) e giuridici (le licenze di utilizzo), anche quelli che collegano l'apertura della PSI alle caratteristiche della rete e del Web e il come queste "naturalmente" la favoriscano. La vicinanza con le diverse declinazioni dell'apertura trova giustificazione nella cultura di origine di tale concetto, essendo tale cultura quella degli ambienti accademici e scientifici nei quali le caratteristiche predominanti sono la ricerca scientifica condivisa, la revisione dei pari, l'apertura di tutte le scoperte della ricerca e il riconoscimento di meriti e contributi individuali. In questo modello la condivisione e la collaborazione di tutti i partecipanti sono fondamentali e contribuiscono a sostenere un'*architettura partecipativa* che si riflette sul lavoro svolto. A tal proposito si è arrivati a parlare di *Open Government* addentrandosi in un ulteriore stadio di sviluppo della gestione della cosa pubblica attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'*Open Government* si configura come una nuova

modalità di amministrazione che implica però al contempo un cambiamento che va oltre le tecniche e che diventa un fatto culturale profondo. A livello politico una presa di posizione forte che ha segnato il percorso verso l'apertura c'è stata con l'elezione di Obama, il quale per primo ha enunciato quelli che successivamente sono stati definiti i principi dell'*openess*: trasparenza, partecipazione e collaborazione. È a questo punto che il modello dell'*architettura partecipativa* si ricollega all'apertura delle amministrazioni e del rilascio in modalità *Open Data* della PSI in quanto l'impatto dei tre principi enunciati sull'architettura delle amministrazioni ha degli effetti che sono riconducibili a quelli che hanno avuto i principi a fondamento del Tcp/Ip sulla rete Internet o quelli dei tre principi alla base del Web.

Dopo aver analizzato le fondamenta teoriche e culturali alla base delle rivendicazioni di apertura in merito alla PSI, l'attenzione è stata rivolta allo stato attuale delle cose in Europa e soprattutto in Italia. Ripercorrendo le varie tappe legislative promosse dall'Unione Europea verso una maggiore apertura dell'informazione del settore pubblico, si ottiene un quadro complesso in cui si percepisce una tendenza crescente volta all'elaborazione di strategie, progetti e idee innovative che vengono però spesso delusi nella pratica dei singoli stati o quanto meno ridimensionati dalle opinioni di esperti del settore. Questa problematica viene avvertita in particolar modo in Italia dove la Pubblica Amministrazione ha, nell'assetto attuale, un'impossibilità strutturale a far fronte alle sfide postulate dall'*Open Government*. In generale un rischio in cui incorrono le amministrazioni di questo paese è quello di ritenere che bastino le norme e la buona volontà di alcuni singoli enti affinché il cambiamento auspicato venga innescato. Non è un caso, infatti, che le prime esperienze di Open Data in Italia siano nate a partire da movimenti di singoli cittadini più o meno vicini al tema.

L'ultimo capitolo di questo lavoro si è concentrato sullo sviluppo e sullo stato attuale delle cose in merito alle varie iniziative a favore degli Open Data in Italia. È in questo paese in particolare che le iniziative nate dal basso sono state decisive per la nascita di una discussione attiva intorno al tema OD. Il percorso è stato tracciato partendo dalla *mailing list* Spaghetti Opendata nata su iniziativa di un gruppo di cittadini, passando per il progetto *Openstreetmap* e dall'iniziativa pionieristica della Regione Piemonte, fino ad arrivare alla realizzazione del portale nazionale, dati.gov.it. Al termine dell'analisi a livello italiano, l'attenzione è stata focalizzata sulla Regione Toscana alla luce della nascita del portale re-

gionale dati.toscana.it. Storicamente questa Regione è sempre stata all'avanguardia per quanto riguarda l'innovazione ma nel caso del rilascio dei dati pubblici ha registrato un forte ritardo rispetto ad altre realtà (una fra tutte la già citata Regione Piemonte). Nell'ottica di favorire iniziative Open Data a partire dalle realtà comunali, in linea con la volontà della Regione di favorire un maggiore popolamento del sito, è stato pensato un lavoro di ricerca sul campo che aveva come fine ultimo una proposta concreta di apertura al Comune di Carrara in merito a una serie di dati. Le interviste effettuate ai diversi attori in gioco, l'analisi del portale regionale e quella del sito del Comune hanno permesso di evidenziare le debolezze e le potenzialità delle strutture amministrative coinvolte proponendo per la Regione una maggior pubblicizzazione del portale e per il Comune una vera e propria *roadmap* a sei fasi verso l'apertura. Inoltre, una conclusione che vale per entrambi gli enti riguarda i passaggi istituzionali necessari a favorire l'apertura: è necessario l'*open by default* per il riutilizzo dei dati pubblici.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AIE-OKF 2011: ACCESS INFO EUROPE, OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, *Beyond Access: Open Government Data and the Right to (Re)use Public Information*, 2011, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/d9uo4jq>
- BELISARIO 2012: ERNESTO BELISARIO, *Perché al Sud serve coraggio per accettare la sfida degli open data* in «Che futuro!», 2012
- BENTIVEGNA 2002: SARA BENTIVEGNA, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- BERRA 2007: MARIELLA BERRA, *Sociologia delle reti telematiche*, Bari-Roma, Laterza, 2007
- CASTELLS 2001: MANUEL CASTELLS, *Galassia Internet*, Milano, Feltrinelli, 2001
- CONSIGLIO D'EUROPA 2008: CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali*, 2008, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/c4zbxuz>
- COTTICA 2012a: ALBERTO COTTICA, *Spaghetti open data: la vera storia di una rivoluzione chiamata democrazia* in «Che futuro!», 2012
- COTTICA 2012b: ALBERTO COTTICA, *3 stelle, 2 problemi, 9 consigli: collaudo in diretta del nuovo portale del ministro Barca* in «Che futuro!», 2012
- DARBISHIRE 2010: HELEN DARBISHIRE, *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities* in «Governance Working Paper Series», Washington D.C., The Worldbank, 2010
- DATAGOV 2010: ASSOCIAZIONE ITALIANA PER L'OPEN GOVERNMENT, *Manifesto per l'Open Government*, 2010, disponibile on-line all'URL: <http://www.datagov.it/il-manifesto/>
- DI DONATO 2009: FRANCESCA DI DONATO, *La scienza e la rete. L'uso pubblico della ragione nell'età del Web*, Firenze, Firenze University Press, 2009
- DI DONATO 2010: FRANCESCA DI DONATO, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, ETS, 2010
- FACCIOLI 2007: FRANCA FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Roma, Carocci, 2007
- FIORETTI 2010: MARCO FIORETTI, *Open Data, Open Society*, 2010, disponibile on-line all'URL: http://www.lem.sssup.it/WPLem/odos/odos_report.pdf
- FORMEZ 2003a: STEFANO KLUZER, MARCO MENA (A CURA DI) ET AL., *Primo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia*, Roma, Formez-Progetto CRC, 2003
- FORMEZ 2003b: FORMEZ, PROGETTO CRC (A CURA DI), *L'e-Government per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*, Roma, Formez-Progetto CRC, 2003

- FORMEZ 2004a: LUCA DE PIETRO (A CURA DI) ET AL., *E-Democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma, Formez-Progetto CRC, 2004
- FORMEZ 2004b: LUCA DE PIETRO (A CURA DI) ET AL., *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: E-Democracy*, Roma, Formez-Progetto CRC, 2004
- FORMEZ 2007: NICOLETTA BEVILACQUA, *E-Government: nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle regioni e negli enti locali. Rapporto di ricerca*, Roma, Formez-Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, 2007
- GÖTZE-BERING 2009: JOHN GÖTZE, CHRISTIAN BERING PEDERSEN, *State of the eUnion. Government 2.0 and Onwards*, Bloomington, AuthorHouse, 2009
- MIN. INNOVAZIONE 2003a: MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, *Indagine conoscitiva sul software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione. Rapporto della commissione*, Roma, Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, 2003
- MIN. INNOVAZIONE 2003b: MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, *L'e-Government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione. Obiettivi, azioni e modalità di attuazione*, 2003, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/bnfu6bt>
- MIN. RIFORME 2007: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Verso il sistema di e-Government. Linee strategiche*, 2007, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/ccraqy5>
- MORANDO 2012: FEDERICO MORANDO, RAIMONDO IEMMA, CLAUDIO ARTUSIO, *Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, 2012, disponibile on-line all'URL: http://www.evpsi.org/evpsifiles/bianco_beta.pdf
- O'REILLY 2005: TIM O'REILLY, *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, 2005, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/nx36fj>
- OCSE 2001: ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO, *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Parigi, OECD Publishing, 2001
- OKFa: OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, *Definizione di Conoscenza Aperta*, , disponibile on-line all'URL: <http://opendefinition.org/okd/italiano/>
- OKFb: OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, *Il manuale degli Open Data*, 2012, disponibile on-line all'URL: <http://opendatahandbook.org/it/>
- ORSZAG 2009: PETER R. ORSZAG, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, 2009, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/83n3uhq>
- OSNAGHI 2007: ALESSANDRO OSNAGHI, *L'e-Government in Italia*, 2007, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/d2bgye4>

PACCAGNELLA 2010: LUCIANO PACCAGNELLA, *Open Access. Conoscenza aperta e società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2010

RAYMOND 1997: ERIC S. RAYMOND, *La cattedrale e il bazaar*, 1997, disponibile on-line all'URL: <http://www.apogeeonline.com/openpress/cathedral>

STALLMAN 2002: RICHARD M. STALLMAN, *Free Software, Free Society: Selected Essays*, Boston, Free Software Foundation, 2002

★ ★ ★

GU: «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana»

- Direttiva 19 dicembre 2003 (n. 31, 7 febbraio 2004)
- Dlgs. 36/2006 (n. 37, 14 febbraio 2006)
- Dlgs. 82/2005 (n. 112, 16 maggio 2005-Supplemento Ordinario n. 93)
- DPR 445/2000 (n. 42, 20 febbraio 2001-Supplemento Ordinario n. 30)

Com. CE: *Comunicazioni della Commissione Europea*

- COM 1999/687, disponibile on-line all'URL: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/2002/italian.pdf
- COM 2003/567, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:IT:PDF>
- COM 2006/173, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0173:FIN:IT:PDF>
- COM 2007/146, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0146:FIN:IT:PDF>
- COM 2008/199, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0199:FIN:IT:PDF>
- COM 2009/212, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:EN:PDF>
- COM 2009/390, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:IT:PDF>
- COM 2010/2020, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>
- COM 2010/245, disponibile on-line all'URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:IT:PDF>

- COM 2011/877, disponibile on-line all'URL:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012/it.pdf
- COM 2011/882, disponibile on-line all'URL: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open_data_communication/it.pdf

ALTRI RIFERIMENTI

ACCESS INFO EUROPE, *Civil Society Campaign on Reform of the EU Access to Documents Rules*, 2012, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/buznhfb>

JOSÉ M. ALONSO, KEVIN NOVAK (A CURA DI), *Improving Access to Government through Better Use of the Web*, 2009, disponibile on-line all'URL: <http://www.w3.org/TR/egov-improving/>
An Open Declaration on European Public Services, 2009, disponibile on-line all'URL:
<http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration/>

MARTIN BANGEMANN (A CURA DI) ET AL., *Europe and the global information society. Recommendations of the high-level group on the information society to the Corfu European Council (Bangemann group)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994, disponibile on-line all'URL:
http://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf

DANIEL BENNET, ADAM HARVEY, *Publishing Open Government data*, 2009, disponibile on-line all'URL: <http://www.w3.org/TR/gov-data/>

SARA BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009

—, *Teorie delle comunicazioni di massa*, Roma-Bari, Laterza, 2008

MIKE K. BERGMAN, *The Open World Assumption: Elephant in the Room*, 2009, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/cnse8hn>

TIM BERNERS-LEE, *L'architettura del nuovo web. Dall'inventore della rete il progetto di una comunicazione democratica, interattiva e intercreativa*, Milano, InterZone Feltrinelli, 2001

—, *Linked Data – Design Issues*, 2006, disponibile on-line all'URL:
<http://tinyurl.com/ywqk2y>

—, *Putting Open Government Data online*, 2009, disponibile on-line all'URL:
<http://www.w3.org/DesignIssues/GovData.html>

— ET. AL., *A Framework for Web Science*, in «Foundations and Trends in Web Science», v. 1, n. 1, 2006, disponibile on-line all'URL: <http://eprints.ecs.soton.ac.uk/13347/>

TIM BERNERS-LEE, CHRISTIAN BIZER, TOM HEATH, *Linked Data. The story so far*, in «International Journal on Semantic Web and Information Systems», 2009, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/boldqdh>

JAMES BOYLE, *Public information wants to be free* in «Financial Times», 24 febbraio 2005, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/cvh2up8>

Budapest Open Access Initiative, 2002, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/budapestOAI>

Codice dell'Amministrazione Digitale, 2012, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/4f8gh4x>

DERRIK DE KERCKHOVE, ANTONIO TURSÌ (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo, 2006

ANTONELLA DE ROBBIO, SILVIA GIACOMAZZI, *Dati aperti con LODe* in «Bibliotime», anno XIV, n. 2, 2011, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/3vpzgcc>

DIGITAL AGENDA ASSEMBLY, *Open Data and re-use of public sector information*, 2011 disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/6eaa7wn>

DIGITPA, DIPARTIMENTO PER LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, *Rapporto e-Gov Italia 2010*, 2010, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/d2errbv>

ADRIANO FABRIS (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione. Ricerche, documenti, codici*, Pisa, ETS, 2004

—, *Etica della comunicazione*, Roma, Carrocci, 2006

MARCO FIORETTI, *Open Data: Emerging trends, issues and best practices*, 2011, disponibile on-line all'URL: http://www.lem.sssup.it/WPLem/odos/odos_2.html

ANN M. FLORINI, *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., April 1999*, disponibile on-line all'URL: <http://derechoasaber.org/documentos/pdf0042.pdf>

FORMEZ PA (A CURA DI), *Linee guida per i siti web della PA. Vademecum. Open Data, come rendere aperti i dati della pubblica amministrazione*, 2011, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/vademecumOD>

FORMEZ, PROGETTO CRC (A CURA DI) ET. AL., *Terzo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia*, Roma, Formez-Progetto CRC, 2006, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/terzorapportofrmz>

- ÅKE GRÖNLUND, THOMAS A. HORAN, *Introducing e-gov: history, definitions, and issues* in «Communications of the Association for Information Systems», v. 15, art. 39, 2005, disponibile on-line all'URL: <http://aisel.aisnet.org/cais/vol15/iss1/39>
- PEKKA HIMANEN, *L'etica Hacker e lo spirito dell'età dell'informazione*, Milano, Feltrinelli, 2001
- LUCIANO HINNA, FABIO MONTEDURO, DENITA CEPIKU, *Nuovi profili di accountability nelle P.A. - Teoria e strumenti*, Roma, Formez, 2005, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/d2egt9a>
- IMMANUEL KANT, *Risposta alla domanda: che cos'è l'illuminismo?* in «Berlinische Monatsschrift», n. 4, Dicembre 1784, tr. it. a cura di FRANCESCA DI DONATO in «Bollettino telematico di filosofia politica» disponibile on-line all'URL: http://bfp.sp.unipi.it/dida/kant_7/ar01s04.html.
- VIVEK KUNDRA, *Digital Fuel of the 21st Century: Innovation through Open Data and the Network Effect*, Cambridge (MA), Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy 2011, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/cdgwxpr>
- CHRISTINE LEITNER (A CURA DI), *eGovernment in Europa: Lo Stato delle Cose*, Maastricht, Istituto Europeo di Amministrazione Pubblica, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/crc34jg>
- LEAH A. LIEVROUW, SONIA LIVINGSTONE (A CURA DI), *Capire i new media*, Milano, Hoepli, 2007
- MIRIAM LIPS, *Designing Electronic Government Around the World. Policy Developments in the USA, Singapore, and Australia* in «The EDI Law Review», n. 7, 2000, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/c5jmsrc>
- CESARE MAIOLI, CHIARA RABBITO, *La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nuove risorse in rete*, 2005, disponibile on-line all'URL: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=5481>
- MCQUAIL DENIS, *Sociologia dei media*, Bologna, Il Mulino, 2005
- OPEN ACCESS AT THE MAX PLANCK SOCIETY, *Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities*, 2003, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/642hed9>
- Open Government Declaration*, 2011, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/bwjf6ha>
- ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO, *Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding*, 2007, disponibile on-line all'URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/61/38500813.pdf>

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO, *The Seoul declaration for the future of the Internet economy*, 2008, disponibile on-line all'URL:
<http://www.oecd.org/dataoecd/49/28/40839436.pdf>

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO, *Towards Smarter and more Transparent Government. E-government status spring 2010*, 2010, disponibile on-line all'URL:
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/56/45870743.pdf>.

DAVID OSIMO, *Web 2.0 in Government: Why and How?*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, disponibile on-line all'URL:
<http://tinyurl.com/osimoscribd>

Piano d'azione per l'e-government, Roma, 2000, disponibile on-line all'URL:
<http://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/egovernment.pdf>

MARIA C. PIEVATOLO, Annotazione della curatrice a IMMANUEL KANT, *Per la pace perpetua*, «Bollettino telematico di filosofia politica», 2010, disponibile on-line all'URL:
http://bfp.sp.unipi.it/dida/kant_7/ar01s11.html

—, Recensione a PIERRE LÉVY, *Cybercultura* in «Bollettino telematico di filosofia politica», 2000, disponibile on-line all'URL: <http://bfp.sp.unipi.it/rec/levy.htm>

ROBERTO PIZZICANNELLA, *Co-production and open data: the right mix for public service effectiveness?*, 2010, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/d9loj6y>

LUIGI REGGI (A CURA DI), *La disponibilità dei servizi di e-government a livello locale – Rapporto di Indagine dell'Osservatorio Servizi on Line Anno di riferimento 2007*, 2008, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/c4f7eqf>

DAVID G. ROBINSON ET AL., *Government Data and the Invisible Hand* in «Yale Journal of Law and Technology», vol. 11, art. 4, 2008, disponibile on-line all'URL:
<http://digitalcommons.law.yale.edu/yjolt/vol11/iss1/4>

—, HARLAN YU, *The New Ambiguity of "Open Government"* in «UCLA Law Review», v. 59, disc. 178, 2012, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/d66zvb8>

PETER SUBER, *Open Access Overview*, 2004, disponibile on-line all'URL:
<http://tinyurl.com/lb3r3>

ROGER VLEUGELS (a cura di), *Overview of all FOI laws, 93 national FOIAs, 180 sub-national FOIAs & 3 international FOIAs* in «Fringe Special», 30 settembre 2012, disponibile on-line all'URL: <http://tinyurl.com/c5aoem6>

SITOGRAFIA

AppsforItaly, <http://www.appsforitaly.org>
Associazione Openpolis, <http://www.openpolis.it>
Contrordine compagni, <http://www.cottica.net>
Datagov.it | Associazione italiana per l'Open Government, <http://www.datagov.it/>
Dati.gov.it | I dati aperti della PA, <http://www.dati.gov.it>
DigitPA | Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione,
<http://www.digitpa.gov.it>
Europa 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm
Forum PA | Saperi PA, <http://www.saperi.forumpa.it/>
Free Software Foundation, <http://www.fsf.org/>
Linked Open Data Italia, <http://www.linkedopendata.it/>
PA Digitale – Soluzioni Innovazione Pubblica Amministrazione, <http://padigitale.it>
Spaghetti Opendata, <http://www.spaghettiopendata.org>
Ufficio Italiano W3C, <http://www.w3c.it>

VOCI WIKIPEDIA

Amministrazione digitale, http://it.wikipedia.org/wiki/Amministrazione_digitale
Dati aperti, http://it.wikipedia.org/wiki/Dati_aperti
Debian Free Software Guidelines,
http://it.wikipedia.org/wiki/Debian_Free_Software_Guidelines
Differenza tra software libero e open source,
http://it.wikipedia.org/wiki/Differenza_tra_software_libero_e_open_source
Free Software Foundation, http://it.wikipedia.org/wiki/Free_Software_Foundation
GNU Free Documentation License,
http://it.wikipedia.org/wiki/GNU_Free_Documentation_License
Open source, http://it.wikipedia.org/wiki/Open_Source
Open Source Definition, http://it.wikipedia.org/wiki/Open_Source_Definition
Open Source Initiative, http://it.wikipedia.org/wiki/Open_Source_Initiative
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, <http://it.wikipedia.org/wiki/ICT>